¿Qué es el federalismo?

Victoria Camps
Joan Botella y Francesc Trillas



VICTORIA CAMPS

Catedrática emérita de Filosofía moral y política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue senadora por el PSC-PSOE durante los años 1993-1996 y consejera del Consell Audovisual de Catalunya entre 2002 y 2008. Ha sido presidenta del Comité de Bioética de España. Recibió el Premio Nacional de Ensayo en 2012 por *El gobierno de las emociones* (Herder). Entre sus libros destacan: *La imaginación ética*, *Virtudes públicas* (Premio Espasa de Ensayo), *Paradojas del individualismo*, *El siglo de las mujeres*, *La voluntad de vivir*, *Creer en la educación* y *El declive de la ciudadanía*. Su último libro es *Breve Historia de la Ética* (RBA, 2013).

JOAN BOTELLA

Catedrático en el departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus campos de interés son los partidos políticos, la comunicación política, las actitudes y comportamientos. Es autor o coautor de quince libros y de cuarenta capítulos y artículos en revistas profesionales. Ha sido decano de las Facultades de Ciencias de la Comunicación y de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona.

FRANCESC TRILLAS

Profesor de Economía en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es doctor en Economía por el Instituto Universitario Europeo y fue investigador en la London Business School y la Universidad de California (Berkeley). Ha publicado artículos en varias revistas académicas internacionales sobre cuestiones de regulación, economía política y análisis económico de las instituciones. En 2014 coordinó el libro *Economía de una España federal*.

Victoria Camps, Joan Botella
y Francesc Trillas

¿Qué es el federalismo?



DISEÑO DE CUBIERTA: PERET

FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

¿QUÉ ES EL FEDERALISMO?

ISBN: 978-84-9097-143-7
DEPÓSITO LEGAL: M-14.293-2016
IBIC: JP/HPS/KCP

ÍNDICE

PRÓLOGO

El federalismo se ha convertido en un concepto habitual en el discurso político español y europeo. La idea federal no es nueva ni en nuestra historia ni en la del mundo, pues los territorios se han organizado en federaciones desde hace siglos. Pero adquiere un relieve especial en la actual coyuntura: la de una España que no acierta a encontrar el encaje del todo con algunas de sus partes, y la de una Europa que no consigue construir una unión política sólida y eficaz. Ambas circunstancias apelan a un futuro federal cuya concreción es solo un principio de incierto cumplimiento. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de una España federal como algo deseable? ¿Qué habría que hacer para convertir a Europa en una federación de estados europeos? ¿Por qué las federaciones de estados, de naciones o nacionalidades, responden más que ninguna otra organización política a las necesidades de un mundo globalizado e interrelacionado?

Son preguntas que nos planteamos desde la intuición de que un mundo que busque uniones y complicidades es más ventajoso que un mundo atomizado. En las páginas que

siguen, profundizamos en ellas e intentamos aportar respuestas a las dudas que surgen desde el interés y la curiosidad por el federalismo como una opción política posible y casi inevitable. La hipótesis de la que partimos es la siguiente: los estados nacionales adolecen de unos vicios que son serios obstáculos para abordar y encontrar soluciones a los conflictos de nuestra época. Hace falta una voluntad de cooperación mayor que la que se obtiene a partir de las estructuras políticas que tenemos. El sistema federal no es una panacea que, por sí solo, atempere las relaciones entre gobernantes y lleve a tratar los problemas de forma más coordinada, pero sí que obliga a transformar el punto de vista. Federar es pactar y unir, evitar la confrontación por sistema, en la búsqueda de propuestas convenientes para todos.

En Cataluña, desde hace cuatro años, la asociación Federalistes d'Esquerres trabaja por difundir y esclarecer el principio federal. Entre sus iniciativas se cuenta la publicación de este libro, que intenta ofrecer a un público no experto unas cuantas nociones básicas que expliquen el porqué del federalismo y ayuden a entender qué debe cambiar para que la unión federal sea no solo posible, sino atractiva y convincente en España y en Europa. En nuestro país parece ya inaplazable una reforma constitucional con el objetivo de mejorar o atender a las disfunciones que presenta el Estado de las autonomías. Los autores de estas páginas piensan que la manera más adecuada e inteligente de llevar a cabo tal reforma no puede obviar el proyecto federal como opción de futuro.

No existe un solo modelo de Estado federal, pero todos tienen denominadores comunes que los hacen comparables. Aunque las variantes sean muchas, es posible analizar qué es lo que permite que el término "federal" se utilice adecuadamente. Sobre todo, es posible determinar qué hace que algunas construcciones políticas no sean propiamente estructuras federales, como es el caso de España y Europa. En uno y

otro caso nos encontramos con la paradoja de que si bien una mayoría considerable piensa que habría que emprender reformas federales, una serie de obstáculos poderosos están impidiendo avanzar en el sentido deseado y razonable. Los tres capítulos que siguen analizan tales obstáculos al tiempo que indican dónde radica la impotencia para superarlos.

En el primer capítulo, Victoria Camps aborda el sentido del federalismo desde el punto de vista conceptual, sin dejar de tener en cuenta los conflictos que en la actualidad está planteando la organización territorial española. En el segundo capítulo, Joan Botella desarrolla los mecanismos institucionales y estructuras políticas generadas por los estados federales, con énfasis en los distintos modos de llegar a construir una federación de acuerdo con las peculiaridades históricas y políticas de cada territorio. En el tercer capítulo, Francesc Trillas hace un análisis de los desafíos económicos de un sistema federal español y europeo que se proponga en serio combinar la democracia, la equidad y la eficacia. Los tres capítulos desarrollan la convicción de que, desde la ética, desde la política y desde la economía, la opción federal es una vía de progreso.

Agradecemos a la editorial Los Libros de la Catarata el interés que ha puesto desde el principio en esta publicación. Sin el estímulo de Carmen Pérez hubiera sido más difícil emprender este proyecto. Nos sentiríamos satisfechos si estas páginas consiguieran aportar algo más de luz al significado del federalismo y proporcionar buenas razones para abrazar una idea que no dudamos que es progresista y coherente con los valores de la concordia, la libertad y la igualdad.

CAPÍTULO 1

EL CONCEPTO DE FEDERALISMO

VICTORIA CAMPS

¿EXISTE UN MODELO DE FEDERALISMO?

El federalismo es una forma de organización politica consistente en establecer una alianza entre comunidades con el fin de unir realidades diferentes. Es la mejor forma de integrar una pluralidad de entes que quieren aliarse en beneficio del conjunto y de cada una de las partes. Existen muchas definiciones de federalismo, y todas se parecen. La solución federal responde a la necesidad de los pueblos y comunidades diversas de mantenerse juntos para conseguir un fin común al tiempo que se preserva la identidad de cada uno de ellos. Es el proceso por el que un conjunto de pueblos decide construir instituciones comunes para fortalecerse mutuamente y respetarse en lo que les distingue. Un modelo federal puede adoptar formas variadas, siempre con un denominador común: el encaje del autogobierno de las partes en un gobierno compartido por todas ellas.

El término "federar" proviene de *faedus*, que significa "pacto", "alianza". Un Estado federal es un Estado constituido

a partir de la unión de una serie de territorios diversos o de la descentralización de un Estado unitario. Ambos conceptos, unión y pluralidad, son indispensables para entender el sentido del federalismo moderno. Si no hay voluntad de unión con los que son diferentes para tratarse como iguales, preservar los derechos fundamentales y promover fines comunes, no hay federación. La unidad y la diversidad no son conceptos opuestos. La unidad se opone a la desunión, y la diversidad a la homogeneidad, que no siempre favorece la unidad. El paradigma del Estado federal moderno son los Estados Unidos de América, constituidos con el fin no de homogeneizar, sino de salvaguardar las libertades y autonomía de los distintos territorios, bajo el emblema *e pluribus unum*, la unidad en la diversidad.

El pacto federalista es un pacto consentido por todas las partes. Un consentimiento sostenido a lo largo del tiempo para que la federación prospere y se mantenga. Esta fue la idea clave del federalismo de Pi i Margall, que pensaba en "una federación pactada", "hija de la voluntad y no de la naturaleza", como escribió Rovira i Virgili en *Nacionalisme i federalisme*. De la unión consentida nace la confianza mutua. En la raíz de "federar" está también el vocablo *fides*, "confianza".

No existe un modelo de Estado federal al que haya que emular para reproducir la esencia del federalismo. Los estados federales han proliferado en el mundo moderno desde que se constituyeron como tales los Estados Unidos, en América del Norte, y la Confederación Helvética, en Europa; las dos organizaciones federales modernas más antiguas. Son dos modelos incomparables. La federación americana está formada por cincuenta estados, con una sola lengua común, el inglés, y es el resultado de la confluencia de inmigrantes de todo el mundo. Suiza está constituida por veintiséis cantones que decidieron unirse en los albores de la democracia europea moderna, y tiene cuatro idiomas oficiales: el

alemán, el francés, el italiano y el romanche. Cada Estado federal es fruto de su historia, de los avatares, circunstancias y necesidades que lo han llevado a constituirse como federación. Basta cumplir con los dos requisitos mencionados: voluntad de unión y reconocimiento de las realidades diferenciales de cada una de las partes. Podríamos decir, parafraseando a Aristóteles, que "el federalismo se dice de muchas maneras". Al igual que la democracia, que también se dice de muchas maneras. Uno y otro, democracia y federalismo, son conceptos valorativos o normativos, no estrictamente descriptivos. Pretenden hacerse eco de un ideal que no está realizado de forma perfecta y acabada en ninguna parte, pero tiene unas notas irrenunciables y hay que ir llevando a la práctica sobre la base de acuerdos mutuos.

Es importante subrayar la analogía, que no identidad, entre los estados federales para salir al paso del interrogante que hoy parece inquietar a muchos de nuestros compatriotas, inmersos en el conflicto y en la necesidad perentoria de encontrar un encaje satisfactorio para todos entre Cataluña y España, o de reformular constitucionalmente el Estado de las autonomías como un Estado federal. Los que buscan una solución al conflicto, distinta de la secesión, se preguntan: ¿qué es exactamente el federalismo? ¿Qué añadiría la federación a la organización autonómica que ya tenemos? Cuando apostamos por una organización federal, ¿en qué estamos pensando?

La intención de construir un Estado que una lo que es diverso no es exactamente lo mismo que la descentralización llevada a cabo con la creación del Estado de las autonomías. El Estado federal es, en la actualidad, un Estado descentralizado que modifica la naturaleza unitaria y jerárquica del Estado-nación, característico de la Europa decimonónica y cuyo propósito fue unificar los territorios borrando las diferencias que los distinguían, en especial las diferencias

lingüísticas. Pero el Estado federal no se limita a descentralizar cediendo a las partes lo que antes era de su competencia. Lo que hace el Estado federal y lo caracteriza como tal es distribuir el poder y la soberanía entre los territorios que lo componen. En una democracia federal, el poder es difuso, la soberanía se la reparten todas las entidades que forman el Estado, como representantes de la soberanía popular. No ocurre lo mismo en los estados-nación, que sustentan una organización "jacobina", donde es el centro el que se erige en representante de la soberanía del pueblo y en el que la descentralización es considerada una concesión del centro hacia la periferia y no un derecho. La descentralización es consustancial al federalismo, pero también es parte de su sustancia la participación de los distintos territorios en el gobierno común, la combinación del autogobierno de cada una de las partes con el gobierno general. La unidad que buscan las estructuras federales supone cooperación y coordinación de las entidades que las componen. Un Estado federal se basa en el reconocimiento de las diferencias, pero también en la cooperación y corresponsabilidad de quienes detentan las diferencias a favor de unos fines comunes. Es la antítesis de las decisiones unilaterales, e incluso de las componendas bilaterales entre el centro y la periferia.

Dado que las sociedades evolucionan hacia estructuras cada vez más complejas, hacia una mezcla de grupos heterogéneos que provocan conflictos de carácter lingüístico, étnico o cultural, las estructuras de gobierno federales son las que mejor responden a las necesidades y requerimientos que puedan plantearse desde los intereses grupales. Hace tiempo que hablamos de la urgencia de combinar lo local y lo global. Podríamos referirnos igualmente a la mejor manera de reaccionar a la construcción de sociedades cada vez más mestizas. Los estados nacionales, grandes o pequeños, no tienen más remedio que integrarse en sistemas mayores,

porque así lo exigen muchos de los problemas y conflictos que afectan a todos. Esa misma tendencia, sin embargo, convive con otra que es la voluntad de mantener las singularidades derivadas de la lengua, las tradiciones, las formas de vida, las peculiaridades jurídicas de cada territorio. No es la democracia centralizada la que procura mejores respuestas a dicha evolución, sino la democracia federal.

Un repaso a los estados federales existentes pone de manifiesto el hecho de que cada uno es heredero de su especificidad histórica. En España, las diatribas en torno al federalismo tienen características propias. Lo que empezó siendo, en la Edad Media, una federación de reinos de España derivó hacia formas de Estado cada vez más imperialistas. Los intentos de unificación nacional nunca fueron plenamente aceptados en aquellos territorios donde existía, a su vez, un sentimiento nacional arraigado, como es el caso de Cataluña. Al contrario, a medida que se fueron sucediendo las dinastías monárquicas, la relación con Cataluña fue deteriorándose. Con los Austrias, la convivencia fue más apacible que con los Borbones. Y la represión más dura fue, sin lugar a dudas, la vivida con la dictadura franquista. El Estado autonómico ha sido eficaz durante unos años, pero insuficiente a la luz de los conflictos que han ido surgiendo y no han encontrado soluciones satisfactorias. No ha conseguido paliar el malestar de las llamadas "nacionalidades históricas". Quedan reivindicaciones pendientes que salen a flote cuando confluyen circunstancias adversas, como ha ocurrido en los últimos años con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de 2011 y el agravante de la crisis económica que ha hecho estallar todos los agravios latentes por motivos varios. Un repaso a lo que ha significado la estructura autonómica ayudará a aclarar las razones, pero también las dificultades, para aceptar pacíficamente un federalismo a la medida de España.

¿EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS ES FEDERAL?

En el intento de explicar la fuerza que han ido adquiriendo los nacionalismos periféricos en España, desde la transición a la democracia, podríamos remontarnos a conflictos ancestrales muy anteriores a la fatídica fecha de 1714. Pero no hace falta ir tan lejos. La intensificación de un nacionalismo político-cultural en Cataluña tiene como motivo más inmediato la dura represión y el secuestro de lo español por parte del régimen de Franco, que propiciaron una contenida oposición a la dictadura y el potenciamiento del sentimiento nacionalista periférico enemigo del nacionalismo español. La impaciencia de los nacionalismos vasco y catalán por ver reconocida su diferencia e identidad al iniciarse la transición se vio de inmediato apoyada por la confrontación partidista, a saber, una izquierda que, además de ver con simpatía las reivindicaciones nacionalistas como anhelos de una libertad reprimida durante cuarenta años, estaba ansiando llegar al poder. Sorprende leer ahora la rotundidad con que se expresaban el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Comunista de España (PCE) en algunos de sus documentos, a favor de un supuesto derecho a la autodeterminación de Cataluña. Baste para ilustrarlo la resolución del Congreso del PSOE de 1974, que asumía tal derecho aduciendo que "comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español". Le iba a la zaga el manifiesto-programa del PCE de 1975 al proclamar "el inalienable derecho de los pueblos a decidir libremente sus destinos", si bien añadía a continuación la posición favorable a "la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal" (Andrés de Blas, *Transición política y consolidación democrática en España 1975-1986*).

Como es sabido, el deseo de satisfacer los deseos nacionalistas de vascos, catalanes y gallegos, como comunidades

más diferenciadas, no quedó plenamente satisfecho en el texto constitucional con la creación del Estado de las autonomías. El texto de 1978 salía al paso de dos problemas: 1) la modernización de la Administración española por la vía de superar la organización estatal centralista impuesta desde el siglo XVIII; 2) la necesidad de encontrar una solución especial para las "nacionalidades históricas". Si se consiguió poner las bases de una descentralización administrativa digna de consideración, la respuesta a las demandas de las nacionalidades históricas dejó bastante que desear. Más en el caso de Cataluña que en el del País Vasco y Navarra, que vieron reconocidos sus derechos forales. El pacto de los dos partidos mayoritarios, Unión de Centro Democrático (UCD) y PSOE se realizó en torno a un llamado (y olvidado) "federalismo corporativo" como modelo del Estado autonómico. El pacto recogido en el título VIII de la Constitución española fue ratificado por la Ley Orgánica del Proceso Autonómico (LOAPA), una ley, de nuevo, mal recibida por los partidos nacionalistas, entre otras razones, porque el pacto no contó con ellos y porque la ley consagraba una igualdad de derechos de las comunidades autónomas difícil de entender y discutible, como puso de manifiesto luego la sentencia del Tribunal Constitucional (5 de agosto de 1983) al constatar que, "por lo que se refiere al proceso autonómico, carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las comunidades autónomas".

El concepto de Estado federal no aparece en el proceso constitucional. Que las fórmulas adoptadas en la Constitución reflejan el temor a plantear directamente el problema y se refugian en la ambigüedad de los términos queda reflejado en el muy citado artículo 2, que proclama que "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

La primera ambigüedad, o contradicción, la ofrece ese artículo, que quiere hacer compatibles la unidad indisoluble de la nación española con un derecho a la autonomía de contenido altamente impreciso. El primer obstáculo a la hora de entender en qué consiste la creación de comunidades "autónomas" vendrá dado por el concepto de autonomía, de escaso rigor jurídico, según ha hecho ver más de un experto en la materia. En sentido general, un ente es autónomo si es capaz de darse sus propias normas, es decir, de autogobernarse porque tiene la potestad de legislar. La evolución posterior del Estado de las autonomías ha puesto de manifiesto la restricción del concepto que, en ningún momento, se ha podido asimilar de forma convincente al de autodeterminación o de soberanía política.

Además, el artículo 2 pone de manifiesto el temor a denominar "nación" a ninguna otra realidad que no sea la nación española. Se afirma que España es una nación integrada por nacionalidades y regiones, con lo que se descarta la fórmula de que España es un Estado plurinacional. En su lugar, se escoge un término medio entre nación y región, "nacionalidad", menos sospechoso de querer arrogarse soberanías y derechos de autodeterminación, para denominar a las nacionalidades históricas. Aunque "nacionalidad" no era un concepto nuevo, sino que contaba con un soporte y tradición intelectual en Cataluña, sin embargo, la opción no fue del agrado de los nacionalistas convencidos y dejó abierta una discusión que se ha prolongado hasta nuestros días.

Más de un experto ha calificado al Estado de las autonomías como federal o cuasi federal. No obstante, es más exacto constatar que se queda a medio camino del Estado federal. Para los nacionalistas catalanes más recalcitrantes, el Estado de las autonomías es la superposición del Estado unitario con una descentralización regional, una especie de término medio o tercera vía entre el Estado centralizado y lo que debería ser un Estado federal, lo cual, teóricamente, no impide que pueda

llegar a ser el Estado federal que buscamos. Ya hemos visto que no existe un modelo ideal de tal forma de Estado. Incluso puede augurarse que una correcta aplicación y desarrollo del texto constitucional podía haber logrado que el Estado de las autonomías se convirtiera en un Estado cada vez más federal si hubiera habido voluntad real de construirlo.

Una de las muestras más claras de que el Estado de las autonomías es, en todo caso, un Estado federal inacabado, es la función realizada por el Senado español hasta la fecha. Mi breve experiencia como senadora, en la legislatura de 1993 a 1996, me permitió comprobar directamente la superfluidad de una cámara que prácticamente carece de funciones, ya que es una mera duplicación del Congreso de los Diputados, cara y sin eficacia ninguna. Aunque responde a la denominación de "cámara de representación territorial", la elección de sus representantes no tiene nada que ver con lo que corresponde a una institución que pretende representar a las autonomías. Pese a que hace años que se habla de la necesaria reforma del Senado (o de su abolición si no llega a reformarse), poco se ha hecho para demostrar que existe voluntad real de reformarlo. Los pasos que se han ido dando han sido meras escenificaciones simbólicas. Yo pude asistir a la primera reunión en dicha cámara de los presidentes de gobierno de las comunidades autónomas, un "acontecimiento histórico", que ni siquiera ha tenido continuidad.

Pese a las ambigüedades señaladas, fruto del temor de ceder demasiado a Cataluña y al País Vasco, este último persistentemente amenazado por el terrorismo de ETA, el Estado de las autonomías no fue bien recibido por casi nadie. Los nacionalistas catalanes rechazaban el "café para todos" en que había devenido una fórmula que, en principio, solo debía afectar a Cataluña, el País Vasco y Galicia. Por su parte, los nacionalistas del otro lado, los españoles, y en especial el estamento militar, contemplaban el nuevo modelo como la

pérdida del poder dominante y un peligro para las competencias que a su juicio correspondían a la Administración central.

No es raro que los cambios de régimen, e incluso reformas menos radicales, generen una insatisfacción generalizada. Para unos, toda reforma es siempre excesiva; para otros, es insuficiente si no hay ruptura clara con el pasado. Me atrevería a decir que la insatisfacción generalizada es un índice de que el cambio se ha producido correctamente, porque no es del gusto exclusivo de nadie. El problema es que la reforma no fue unánimemente aceptada. Lejos de limarse las tensiones entre el gobierno central y los autonómicos, el conflicto se mantuvo con intensidades variables, de acuerdo con los intereses políticos coyunturales de unos y otros. El término "nacionalidad" no lo usó nunca nadie. En cambio, era visto con creciente reticencia el uso exclusivo del término "nacional" en Cataluña por parte de los dirigentes políticos españoles. Como ha escrito Josep M. Vallés, los partidos nacionalistas han ido alternando posturas de "corresponsabilización" y posturas de "repliegue". Ahora estamos en el mayor repliegue conocido en la comunidad autónoma catalana.

Por lo que se refiere a Cataluña, los agravios con respecto a la distribución del poder que representa el Estado autonómico han sido múltiples y constantes, referidos sobre todo a las cuestiones siguientes: 1) una distribución de recursos excesivamente gravosa para algunas comunidades, entre las que está Cataluña; 2) discrepancias ininterrumpidas acerca de la interpretación de un marco jurídico impreciso que no dejaba claro el alcance y los límites de las competencias estatales y autonómicas; 3) la incapacidad para diseñar simbólicamente y estructurar políticamente una identidad colectiva en la que todas las partes se sintieran a gusto.

Hay que fijarse en este último punto, en la falta de una identidad colectiva reconocida no ya para Cataluña sino para

España, una identidad federal compartida por todos, ya que es el principal escollo que habría que superar para evolucionar adecuadamente hacia un Estado federal. Aunque complicado, es posible llegar a un acuerdo sobre un modelo de financiación en conjunto más equitativo para todas las comunidades autónomas, y acordar asimismo una mayor precisión en la adjudicación de competencias autonómicas y estatales. Pero la construcción de una identidad federal remite al núcleo del conflicto: la permanente no articulación de los pueblos de España, la España invertebrada de Ortega, un problema endémico de la nación española. Mejor dicho, una consecuencia de la debilidad persistente del Estado español para construir una unidad nacional y para conseguir la identificación nacional que otros países europeos consolidaron en el siglo XIX.

A los casi cuarenta años de redacción de la Constitución, comprobamos no solo que la evolución del Estado autonómico hacia un Estado federal no se ha producido, sino que una parte considerable del pueblo catalán ya no está por la labor y ha decidido cortar por lo sano y separarse de España. Si era difícil la reconstrucción de una identidad nacional colectiva de todos los pueblos de España hace cuarenta años, ahora no es más fácil. Falta algo de lo que las federaciones modernas no pueden prescindir, y que era esencial en la idea federal de Pi i Margall: una voluntad explícita de vivir en común con el objetivo de construir un Estado auténticamente federal.

¿LA PLURINACIONALIDAD ES COMPATIBLE CON EL ESTADO FEDERAL?

Como se ha dicho más arriba, las federaciones no reflejan un modelo único ni un tipo ideal. Cada organización federal es su propia norma y crea su propia estructura. El común

denominador es la unión de entidades que, según los casos, responden a denominaciones diversas, debido a la procedencia de las mismas o a la decisión jurídico-política que se tomó al proceder a la unión. La federación estadounidense se compone de "estados"; la Confederación Helvética está formada por "cantones"; La República Federal Alemana contiene un conjunto de *Länder*; la Confederación Canadiense está formada por "provincias". Nada impediría que un supuesto Estado federal español estuviera compuesto por "comunidades autónomas", por "naciones" o por una diversidad de "naciones" y "regiones", según los casos.

En principio, y desde un punto de vista puramente nominal, no hay incompatibilidad entre un Estado federal y la reivindicación nacional de todos o algunos de miembros. Es cierto que la Constitución española no admite ahora más naciones que la española. Pero sería posible reformar ese aspecto. Posible, pero complicado. Y hay que preguntarse por qué es tan complicado.

Es ocioso y completamente estéril para el tema que nos ocupa volver a la eterna pregunta: ¿qué es una nación? Existe una cierta unanimidad respecto a la afirmación de que las naciones no son realidades objetivas que están ahí desde tiempos inmemoriales. La idea de nación surge junto a la de Estado moderno, cuando se centraliza el poder político y económico de un pais y se establecen fronteras. Es una idea de tintes románticos, que pone énfasis en la cohesión de un pueblo por razón de su historia, tradiciones, lengua y cultura común. El paso de la sociedad feudal, dividida en estamentos diferenciados, al Estado moderno y a la época industrial encuentra en la identidad nacional el elemento integrador de los individuos que conviven en un mismo Estado. La conciencia nacional es necesaria porque mantiene la cohesión de la ciudadanía. Pero no surge de la nada ni es un mero hecho histórico. Hay que construirla. Por eso Renan define la nación como "la voluntad

de vivir juntos", "un plebiscito cotidiano". Una voluntad más propicia si los elementos de unidad preexisten o se cultivan especialmente. Fichte puso un énfasis especial en el papel de la lengua en la construcción nacional afirmando que un pueblo es una nación si sus miembros hacen un uso continuo de su lengua natural. De acuerdo con ello, la voluntad de pertenencia nacional se fomenta con programas de homogeneización cultural, imponiendo un mismo sistema educativo, una Administración, una lengua, a costa de las identidades de otras partes de la población.

A la concepción romántica y cultural de nación se contrapone una concepción más política, que se fundamenta en el derecho. El teórico moderno de la nación así entendida es Hegel, para quien el Estado no puede identificarse solo con una realidad cultural, sino más bien con un espacio jurídico que admite la diversidad cultural de otras identidades que coexisten en su seno. En *La Constitución de Alemania*, Hegel lamenta la falta de un Estado germano que supere los particularismos regionales en nombre de una sola entidad soberana. Según optemos por una idea de nación cultural o por el Estado-nación hegeliano basado en derecho, tenderemos a pensar que lo que aglutina a los pueblos y determina la constitución de un Estado es el sentimiento de pertenencia a la nación, o pensaremos lo contrario, que son los estados y su aparato legal los que crean identidad nacional y sentido de pertenencia con medidas que tienden a unificar lo diverso.

Francia es un ejemplo de un Estado unitario que ha creado una identidad nacional sólida, esa identidad colectiva que decíamos que le falta a España, pero lo ha hecho a costa de eliminar las particularidades regionales. Francia no es un Estado federal. Pero los Estados Unidos, que sí lo son, han conseguido crear también una identidad nacional fuerte, que comparten todos sus miembros: los ciudadanos estadounidenses se sienten todos americanos, vengan de donde vengan.

Volviendo al federalismo, y tomando como referencia el pensamiento de uno de nuestros federalistas más reconocidos, Antoni Rovira i Virgili, notamos que él distinguía entre dos tipos de federalismo: los que sirven "para unir naciones" y los que sirven "para organizar internamente una nación". Al primer federalismo le llama "nacional" y al segundo "regional". Entre los primeros, sitúa a Alemania, que, sorprendentemente, al construir la federación —dice—, ¡se carga el principio nacional! Pues no hay en Alemania un Estado alsaciano, un Estado polonés ni un Estado lituano. El imperialismo teutónico ha mutilado todas las "patrias". Muy distinto de lo que ha ocurrido en la Confederación Helvética, donde, según el mismo autor, no existe un alma ni una cultura suiza. Un trozo de Suiza forma parte de Alemania, otro de Francia y otro de Italia.

Demuestran estas opiniones que la idea nacional tiene tantas versiones como la federal. La incompatibilidad entre una y otra no está en los conceptos. Es puramente política. Es una realidad que la idea de nación y Estado han acabado asimilándose, dando lugar al modelo de Estado nacional moderno. Desde tal perspectiva, no es extraño que la aspiración de un país con una fuerte identidad nacional, como es Cataluña, sea llegar a tener un Estado propio. Por eso reivindica reiteradamente el derecho a la autodeterminación. Es lo que ha pasado en Quebec y en Escocia. El temor de los antagonistas de los nacionalismos periféricos a resistirse a reconocer constitucionalmente que Cataluña es una nación radica en el temor a que el espíritu nacional se lleve hasta su última consecuencia, que no es otra que la de reclamar la independencia. Si el modelo es el Estado nacional moderno, lo lógico para toda nación es tener un Estado propio.

Podemos discutir si existe tal derecho a la autodeterminación para una nación como la catalana. Hoy se acepta casi unánimemente que tal derecho carece de legitimidad

jurídica. El derecho de autodeterminación se declaró pensando en las colonias, y Cataluña nunca ha sido una colonia de nadie, ni en sentido metafórico. Para salir de esa contradicción, se ideó la expresión "derecho a decidir", un término equívoco, pero de notable fortuna, todo hay que decirlo, para seguir esgrimiendo el derecho a la autodeterminación.

No obstante, el problema tampoco está en la vigencia o no de tal derecho. Si atendemos a la forma en que en Canadá se resolvió la repetida demanda de Quebec de convocar un referéndum por la independencia, vemos que no siempre hace falta invocar derechos. La Ley de Claridad de Canadá acordó proponer que si un país expresa reiteradamente su voluntad de escindirse del Estado al que pertenece, hay que poder proporcionarle los cauces democráticos para que lo haga. Una respuesta, dicho sea de paso, que de algún modo recoge la Sentencia del Tribunal Constitucional español al pronunciarse sobre la reciente proclamación de autodeterminación del Parlament de Cataluña (STC, 25/3/2014).

En su libro *Nacionalidades y nacionalismos en España* (1985), Jordi Solé Tura hace una exposición detallada de lo que ha significado el derecho a la autodeterminación en el siglo XIX en general, y las razones por las que distintos países se acogieron a él. En el caso de España, constata que tal derecho fue uno de los elementos programáticos del antifranquismo, en nombre de la libertad frente a la dictadura. En ese periodo, el derecho a la autodeterminación tuvo "un carácter genérico de gran principio democrático". Pero dejó de ser así al tener que redactar la Constitución y dar forma a una nueva organización territorial. En aquel momento, el debate sobre tal derecho quedó aparcado por razones pragmáticas, como tantas otras cosas. Tras un periodo de ambigüedades en torno al sentido del mismo, finalmente ha resurgido hasta situarse en el centro de las reivindicaciones independentistas.

La izquierda —sigue Solé Tura— no debería permitirse ser ambigua. Es una realidad que el derecho a la autodeterminación, se llame como se llame, no puede verse desligado de su correlato lógico, que es el derecho a la independencia. En tal sentido, enarbolarlo significa el rechazo del modelo político de la Constitución de 1978. El problema ya no es abstracto sino concreto. O Estado de las autonomías o transformación de España en una serie de estados diferentes. La izquierda no puede defender el Estado de las autonomías, propugnar su desarrollo y su plenitud en sentido federal y mantener al mismo tiempo un concepto —el derecho de autodeterminación— que cambia dicho modelo político y puede llegar a destruirlo. O una vía o la otra, pero no las dos al mismo tiempo.

¿Hay que seguir manteniendo las tesis de Solé Tura? Quizá sí, pero con matices. Si hablamos de España como un Estado federal plurinacional, la vía canadiense marca un camino. Es un peligro, sin duda, que, en algún momento, llegue a convocarse un referéndum sobre la independencia y que esta sea la opción ganadora. Si hemos llegado hasta aquí, es por la pereza y desidia de los partidos dominantes de enfrentarse a su debido tiempo a la reforma de la organización territorial española. Ahora, el conflicto empuja en un sentido que podía haberse evitado, y quizá no haya más remedio para zanjar la cuestión, siquiera temporalmente, que aceptar la vía del referéndum. Lo que no equivale a afirmar, como quieren muchos nacionalistas, que una nación, por el hecho de serlo, merece la independencia. No es contradictoria la idea de un Estado federal plurinacional. La invocación a la nación por sí misma no predetermina nada. Solo da pie a reclamar el derecho de autodeterminación, un derecho "hipotético", pues, como se ha dicho hace un momento, el derecho a la autodeterminación tuvo sentido en la época de la descolonización y para las colonias, no para el caso de Cataluña.

EL EQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD E IGUALDAD

Los que defendemos el federalismo como la mejor opción de futuro, para España y para Europa, lo hacemos desde la convicción de que el modelo de Estado nacional es caduco y encaja mal en el mundo contemporáneo. Un mundo cada vez más mestizo lingüística y culturalmente, con conflictos y problemas que requieren ser abordados globalmente y no solo localmente. Problemas como el de los refugiados, el cambio climático, los paraísos fiscales, la especulación financiera incontrolada o el terrorismo yihadista son ejemplos fehacientes del imperativo de aunar esfuerzos y políticas para hacerles frente. Al mismo tiempo, el modelo de Estado nacional que se impuso en el siglo XIX en Europa ejerce una constricción cultural poco adecuada para acoger a culturas exógenas que se niegan a asimilarse totalmente al país de acogida. El sistema federal constituye el contexto más adecuado para perseguir los fines de la política en un marco democrático que trate de hacer compatibles los dos grandes valores que sustentan los derechos fundamentales: la libertad y la igualdad.

El federalismo es un acuerdo entre iguales. Iguales que, sin embargo, son diferentes. No es un juego de palabras. Una cosa es la igualdad —o, mejor, la equidad— como el fin de una política que busca corregir las desigualdades sociales, económicas y culturales, y hacer más real el principio de que "todos los hombres son iguales en dignidad y derechos", y otra cosa son las diferencias lingüísticas, religiosas, de costumbres. Desigualdad y diferencia no son lo mismo ni ambas requieren idéntico tratamiento político. Intentemos explicarlo. Las desigualdades se corrigen con políticas redistributivas que ejerzan una discriminación positiva a favor de los más desfavorecidos. Las diferencias exigen reconocimiento y respeto siempre que no contradigan ni se opongan a los derechos fundamentales.

El Estado moderno europeo se ha construido, con avances y retrocesos, sobre la base de los tres grandes valores que puso en pie la Revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad. Ninguno de los tres es prescindible y se necesitan entre sí. El progreso de los derechos sociales, en la segunda mitad del siglo XX, se produjo a partir de la convicción de que sin igualdad no hay libertad. Y también por el temor de que la pobreza sostenida de amplias capas de la población fuera un elemento de inseguridad y desorden social permanente. Quien no tiene garantizados el derecho a la educación, a la sanidad, a la seguridad social, al trabajo, a la vivienda, no es libre en la misma medida en que lo son los ciudadanos que tienen las necesidades básicas satisfechas. La falta de garantías sociales convierte a la libertad en un derecho puramente formal. John Rawls, el gran filósofo de la justicia distributiva, explica por qué los principios de la justicia tienen que ser dos: primero, libertad igual para todos (entendiendo por tal la libertad de expresión, de asociación o de movimiento); y segundo, igualdad de oportunidades. Para que ambos principios o valores no sean una mera declaración vacía y se reflejen en las prácticas sociales y políticas conviene que los individuos asuman la relación de fraternidad que debería unirlos a todos como humanos.

Desde los años ochenta del siglo pasado, el valor de la libertad se ha impuesto en detrimento del valor de la igualdad. La desregulación económica y financiera, debida en especial a los mandatos ultraliberales de Reagan y Thatcher, ha experimentado una deriva aún no interrumpida, que amenaza seriamente el modelo europeo de Estado social, garante de la igualdad, y ha relegado las obligaciones de solidaridad a las organizaciones benéficas y caritativas, además de producir una crisis económica y financiera de las dimensiones que hemos podido experimentar en los últimos años.

Reconstruir el equilibrio entre la libertad, la igualdad y la fraternidad debiera ser el fin último de todo Estado de

derecho que se proponga de verdad acabar con las injusticias y construir sociedades decentes donde la crueldad y la humillación de los diferentes no sean la norma. La lucha contra las desigualdades económicas se ha visto complicada en los últimos decenios por el imperativo de incluir en ella el reconocimiento de las diferencias culturales. Estas han venido adquiriendo un carácter de reivindicación colectiva tanto por causa de los movimientos migratorios, como por la recuperación de identidades nacionales no tomadas en consideración por las naciones políticamente más poderosas, que cuentan con el poder que otorga un Estado.

La reclamación de derechos de libertad e igualdad por parte de las distintas culturas ha dado lugar al fenómeno denominado "multiculturalismo". Una denominación un tanto desafortunada si tenemos en cuenta que alude más a la necesidad de mantener la diversidad de culturas que al requerimiento de integrarlas en un mundo común y de construir el *demos* en que se asienta la democracia. Las diferencias culturales, reivindicadas colectivamente, añaden complejidad a nuestro mundo, una complejidad que puede ser abordada por dos vías: la de unir poniendo énfasis en lo que debe ser común a todas las culturas y la de mantener separados a los diferentes. Cuando la propia cultura siente la incomodidad y el malestar de encontrarse en un Estado que la ignora y pretende anularla, si tiene poder para hacerlo, procura separarse de la matriz en que se encuentra. El movimiento inverso es el de intentar que la unión se mantenga, no mediante la represión de la diferencia, sino por el reconocimiento, e incluso preservación, de lo que es propio de la cultura en cuestión. Lo contrario es una fuente de agravios para la cultura que se siente oprimida. Cuando, desde Cataluña, por ejemplo, se reclaman las libertades o la dignidad de su gente, y ello ocurre en un Estado de derecho como el que tenemos, homologable al de cualquiera de nuestro

entorno, se está poniendo de manifiesto un malestar cuya razón de ser habría que tratar de dilucidar algo más de lo que se hace. Quiere decir que la unión entre Cataluña y el resto de España es forzada y no está conseguida.

A la afirmación multicultural que reclama el mantenimiento de las diferencias hay que oponer otra forma más razonable de ver la confluencia de distintas culturas: la interculturalidad. Tienen que ser posibles la concordia y la convivencia entre maneras de ser distintas. Más aún cuando, como ocurre en nuestro caso, la existencia de diferencias —que, por otra parte, son ancestrales— no nos ha impedido vivir juntos hasta ahora: con el resto de España compartimos una lengua, una historia, muchas costumbres y tradiciones. Decíamos antes que el federalismo no es incompatible con la afirmación nacional de alguno de los territorios federados. No lo es, siempre que la afirmación nacional sea solo búsqueda de un reconocimiento que se considera inexistente o insatisfactorio, no el cultivo de un nacionalismo que, como todos los nacionalismos, solo exacerba las diferencias y se nutre de la existencia, real o ficticia, de enemigos exteriores.

En el siglo XVIII, cuando los ilustrados creían estar sentando las bases de unas organizaciones políticas que dejaran de enfrentarse por causa de las diferencias religiosas, Kant escribió un opúsculo que tituló *La paz perpetua*. Ya entonces consideraba que la paz era indisociable de la voluntad federal: "El derecho de gentes debe fundarse en una 'federación' de estados libres", dice el texto kantiano. Los pueblos, como los individuos, tienden a pelearse y entran en guerra. Salir de esta situación es un deber, no una tendencia natural, que solo se establecerá como tal a través de "un pacto entre los pueblos". No un pacto de paz, con el fin de poner fin a una guerra determinada, sino una federación de tipo especial que puede llamarse "federación de la paz" (*foedus pacificum*). La propuesta kantiana, como casi todas las propuestas filosóficas, es utópica

y está alejada de las necesidades políticas de ahora, pero marca una tendencia como la más conveniente. Como tendencia, sigue siendo actual.

Los nacionalismos separan, han sido la causa de las grandes guerras del siglo XX. Las federaciones tienen otra lógica, la de la auténtica *res publica*, que considera que lo público debe ser de todos y hay que repartirlo desde criterios de equidad y solidaridad porque solo así se garantiza la libertad de todos los miembros, individuales y colectivos, de la república. El cambio hacia un futuro mejor y de políticas más eficientes tiene que ser federal, no anclarse en los estados nacionales que pertenecen al pasado.

Desde el punto de vista conceptual, la federación parece más coherente con los valores éticos que recogen las constituciones democráticas. Ya Pi i Margall decía que "el federalismo era el régimen de la libertad colectiva", incompatible, por tanto, con las "unidades solemnes" que proclamaban Salmerón o Giner de los Ríos. Unidad solemne que, como hemos señalado repetidas veces, la Constitución española sigue manteniendo. Que luego los valores ilustrados se reflejen en la práctica de las políticas federales no depende solo de la coherencia con el concepto, sino de que se logre inculcar en la ciudadanía, en las instituciones, en los gobiernos y en los distintos poderes una auténtica "cultural federal".

PENSAR Y ACTUAR FEDERALMENTE

Cuando nos referimos al futuro como un futuro federal, pensamos en España, y también en Europa, en una federación auténtica de estados europeos como el objetivo ideal de una Europa unida no solo por los intereses económicos y monetarios, sino por objetivos políticos comunes. Es un objetivo bello en teoría, pero improbable en la práctica. Improbable

por la persistencia de los egoísmos estatales que no renuncian a anteponer sus intereses particulares a un bien común europeo. Nos encontramos, así, ante una paradoja: es general el lamento por el fracaso de una Europa políticamente unida, pero nadie es capaz de actuar decididamente a favor del fin de construir una Europa más unida y más consciente de sus obligaciones. Una muestra de lo difícil que es la unión política fue el intento fallido de elaborar una Constitución europea aceptada por todos los países miembros, si bien hay otras muestras positivas y no fallidas, como la justicia europea, la política de defensa de la competencia o incluso la moneda común que nadie quiere abandonar.

Con el federalismo pasa lo mismo que con las grandes reformas o revoluciones llevadas a cabo a lo largo de la historia. No bastan los cambios jurídicos, estos siempre se quedan cortos y se aplican mal si no se produce al mismo tiempo un cambio en las costumbres, un cambio que podemos calificar de "moral" porque tiene que afectar al comportamiento de todos y cada uno de los individuos. La abolición de la esclavitud o la emancipación de la mujer son dos ejemplos claros de las dificultades para conseguir que las mentalidades cambien aunque las leyes ya lo hayan hecho. No habría violencia machista si la igualdad entre los sexos fuera más real de lo que jurídicamente ya está establecido. De forma parecida, dotarse de una estructura jurídica federal es condición necesaria pero no suficiente para actuar federalmente.

En España, el Estado de las autonomías podía haber evolucionado hacia un Estado federal, lo que no impide que pueda evolucionar en tal sentido, siempre que haya voluntad real de que así sea. Ya fue una tarea frustrada la vocación federal de Pi i Margall en la Primera República Española con la intención de implantar un "republicanismo federal". La idea se abortó enseguida porque no se consiguió consolidar un proyecto nacional integrador para toda España. Al

contrario, se impuso un nacionalismo español rancio y caduco. Tampoco la Segunda República fue propicia a experimentos federales. Y, si no lo evitamos, el Estado de las autonomías no será nada más que otro federalismo frustrado. La descentralización lograda hasta ahora ha dado lugar a un Estado atomizado en diecisiete autonomías, no un Estado cooperativo con una conciencia clara de qué era lo que las partes estaban dispuestas a ceder al Estado y de lo que este debía dejar en manos de las autonomías o comoquiera que se llamaran los territorios correspondientes. Si se hubiera sabido conciliar la descentralización con la coordinación, tal vez habría más acuerdo sobre las competencias respectivas, se hubieran reducido las administraciones (¡las diputaciones!) y no se recurrirían al Tribunal Constitucional todas las iniciativas legislativas procedentes de las autonomías. Cuando los problemas políticos solo encuentran soluciones jurídicas, es que falta la voluntad de hacer una política conjunta, es decir, federal.

Para entender en qué debería consistir la cultura federal, puede ayudar de nuevo la experiencia que se vivió en Canadá, a partir de la reforma emprendida por Stéphane Dion, el artífice de la ya mencionada Ley de Claridad. Después de haber realizado dos referéndums (en 1980 y en 1995) en Quebec, perdidos por los soberanistas, Dion es nombrado ministro y recibe el encargo de resolver el problema del soberanismo quebequés. El conflicto que tiene que abordar es doble: una parte de Quebec se siente ajena a Canadá, y está dividida por una fractura social interna entre francófonos y anglófonos. Piensa que la única forma de conciliar a Quebec con Canadá es predicando el federalismo en tierra hostil, a los francófonos de Quebec, eliminando el victimismo impenitente de los soberanistas y procurando una política de reconciliación. La vía jurídica que se le ocurre es la de elaborar una ley que permita a Quebec decidir si

quiere escindirse, pero no establecer las condiciones en que lo hará. Estas tendrán que ser pactadas con el Estado federal. Así, la Ley de Claridad, que resuelve el Tribunal Supremo y es aprobada por el Parlamento, sienta unos parámetros claros para convocar un nuevo referéndum que determine los términos de encaje de Quebec en la federación canadiense. No hizo falta, para llegar a tal conclusión, apelar a un derecho a la autodeterminación. Tampoco se le concedió a Quebec la capacidad de imponer unilateralmente las condiciones de la secesión. Eso sí, la secesión se mantiene como posibilidad democrática.

La solución promovida por Dion es interesante porque introduce un cambio de perspectiva en la autoconcepción de Quebec. La perspectiva de que la unión mejora la federación y, al mismo tiempo, que la amenaza separatista no tiene por qué ser vista como un fracaso de la federación. En el fondo está la voluntad de construir una cultura realmente federal en la que se impliquen todos, incluidos los francófonos de Quebec. Durante su mandato, Dion no ahorró esfuerzos en dar conferencias por todo el país predicando las virtudes del federalismo: es una herramienta poderosa para mejorar el bienestar de las personas, permite la convivencia cómoda y pacífica de las distintas culturas, no rechaza el bilingüismo, no teme la descentralización. El grado de descentralización del gobierno canadiense es grande. Quebec, como provincia de un Estado federal, cuenta con una hacienda propia, ¡el sueño de los independentistas catalanes! Más que concentrarse en los riesgos de la secesión, Dion ha sabido poner el énfasis en las ventajas de la federación para el conjunto del país. En el orgullo de ser federal. Por encima de todo, subraya que la ruptura social que deriva de una secesión es difícilmente justificable en democracia. La tolerancia y la solidaridad son los valores fundamentales que animan la cultura federal. Tolerar a los diferentes, tratar de entenderlos y

ayudarles a ser lo que quieren ser. Para desarrollar estas virtudes, el federalismo ha de ser flexible. El objetivo final es poner los medios para ayudar a "vivir mejor juntos". El federalismo se entiende no solo como una ventaja económica, sino como una ética: la coexistencia de ciudadanos distintos es una escuela de tolerancia y de civilidad. Dion no duda en afirmar con orgullo: "Cuando el mundo se fija en Canadá percibe el futuro". Canadá es un ejemplo de diversidad cultural, es un éxito como país integrador de muchas culturas, y lo han forjado todos los canadienses. La democracia de Canadá es también una realidad quebequesa.

Poner las bases de una identidad federal, arraigada en la conciencia de las personas, y en especial de aquellas que gestionan y gobiernan las instituciones y representan a la ciudadanía, es la condición imprescindible para que la federación funcione. Es una identidad de la que España adolece, ya lo hemos dicho, por razones históricas que se remontan, paradójicamente, a la debilidad del Estado español para construir una nación en la que todos se sintieran a gusto y parte de un proyecto colectivo. A mediados de los años setenta del siglo pasado, Juan Linz observaba sobre la cuestión que España "es un Estado para todos los españoles, una nación-Estado para gran parte de la población, y solo un Estado y no una nación para minorías importantes" (IV Informe FOESSA). Mientras dicha percepción se mantenga, es evidente que estamos lejos de haber adquirido la identidad colectiva que la federación requiere.

Miquel Caminal (*El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*) insiste en la necesidad de fomentar una "cultura federal" para que el proyecto federalista funcione y provoque adhesiones: "El federalismo no es solo un diseño jurídico-constitucional; es una cultura política necesaria para la vida y el desarrollo de las federaciones". Añade que "la existencia de la 'voluntad federal' es

vital para la permanencia y estabilidad de las federaciones". Pero, en España, la idea federal produce temor y rechazo. Nadie se fía de soluciones federales. El nacionalismo español sigue viendo en ello una amenaza a la unidad de España. El nacionalismo catalán, por su parte, ve en el federalismo una trampa nominal para perpetuar lo que ya tenemos, el Estado de las autonomías.

Así las cosas, ¿qué hay que hacer para que se produzca la voluntad de seguir viviendo juntos? ¿Cómo habría que abordar la reforma constitucional para que cuaje la idea de que es hora de construir algo distinto?

DESMITIFICAR EL SOBERANISMO

En España no se ha conseguido superar el enfrentamiento nacionalista entre el nacionalismo español y los nacionalismos periféricos. Como ha escrito José Antonio Pérez Tapias (*Invitación al federalismo*), existe una retroalimentación entre un "nacionalismo de oposición" (los periféricos) y un "nacionalismo de legitimación". Ya hemos visto más arriba que no es fácil erradicar el sentimiento nacional de los pueblos, menos aún cuando se ve amenazado, reacciona a la defensiva y el sentimiento se vuelve, valga la redundancia, "resentido". El resentimiento —lo explicó Nietzsche— es un sentimiento reactivo por parte de quien se reconoce inferior a otro. El resentido siente la necesidad de negar al otro para afirmarse a sí mismo. Las pugnas entre nacionalismos reflejan esta dinámica. Una dinámica de difícil superación, pues todos los intentos de atenuar el fervor nacionalista e intelectualizarlo han sido estériles. Habermas quiso introducir la idea de un "patriotismo constitucional", una idea de "nación civica", pero la propuesta fue enseguida desechada. La falta de un *demos* cohesionado no se subsana con identidades

colectivas en torno a una idea de ciudadanía demasiado abstracta. Lo que cohesiona a las sociedades modernas, ha escrito Will Kymlicka, es algo más: una concepción de justicia compartida capaz de aglutinar a la ciudadanía común.

Lo ha expresado muy bien Daniel Innerarity al puntualizar que "los conceptos tradicionales de soberanía y autogobierno presuponían un concepto homogéneo de pueblo y una idea cerrada de espacio político. Pero estos conceptos deben ser pensados de otra manera cuando los efectos extraterritoriales de las políticas llevadas a cabo por los estados comprometen la capacidad de autogobierno de unos y otros. Bajo condiciones de interdependencia no hay justicia nacional sin algún género de justicia transnacional, ni democracia sin una cierta inclusión de los no electores. El principio republicano de la no dominación solo puede ser respetado si se refiere también a quienes, no formando parte del *demos* nacional, son afectados por nuestras decisiones" (*El Europeo*, 15/10/2015).

En consecuencia con estas ideas, una federación plurinacional, como la que sería aceptable por parte de los nacionalismos periféricos menos recalcitrantes o más dispuestos a continuar unidos a España, debería ser capaz de deconstruir la identificación entre Estado y nación. Solo así es posible una estructura federal que albergue una pluralidad de naciones o, sencillamente, la diversidad contenida en cualquier territorio del mundo en que vivimos. Un federalismo pluralista se combina mal con los nacionalismos poderosos. La desidentificación del Estado con la nación puede significar, en palabras de Caminal, "una inflexión histórica entre el pasado de afirmación de las naciones, unas frente a otras, y el futuro de convivencia (federal) y de la fraternidad entre naciones".

Para lograrlo, lo primero que hay que conseguir es desmitificar la idea de soberanía. Pues, aunque sea un lugar

común repetir que, en un mundo globalizado, los estados no tienen más remedio que ir cediendo soberanía a instancias más altas, como la europea, es una realidad que esos estados aún existen y acumulan un poder, el poder que reclaman para sí las naciones sin Estado. Uno de los escollos que impiden no ya el entendimiento, sino la voluntad de negociar, de los soberanistas catalanes con el gobierno español es que los soberanistas perciben su relación con el Estado como desigual. El razonamiento soberanista es el siguiente: el Estado es un sujeto político soberano, mientras la comunidad autónoma no llega a tal categoría de sujeto político, luego, la negociación entre ambos será ineludiblemente una negociación entre desiguales. El argumento lleva a un círculo que no puede ser más vicioso, a saber: hace falta negociar con la otra parte para conseguir la independencia, pero la negociación se rechaza mientras la independencia no se haya logrado y no se pueda negociar en condiciones de igualdad política.

Estamos ante una lucha de sujetos que quieren ser igualmente soberanos, a partir de la hipótesis de que la soberanía no es real si no emana de un Estado. Mientras no nos propongamos relativizar el concepto de soberanía, desmitificarlo o secularizarlo, como indica Pérez Tapias, el choque de soberanismos, derivados del axioma "una nación, un Estado", nos conducirá a callejones sin salida. Las llamadas "naciones minoritarias" se niegan a ser "acomodadas" a un Estado soberano. Lo que quieren es establecer una relación de vida en común, "de igual a igual" (Alain-G. Gagnon, *Minority Nations*). Pero ¿igual con respecto a quién, si lo que pretendemos es desmitificar el soberanismo? ¿No estamos siendo cautivos de un paradigma que ya no vale para construir lo que queremos?

¿Cómo se desmitifican los conceptos que, porque se empeñan en ser unívocos, son un obstáculo para las reformas y el progreso? Ortega había dicho que la soberanía es el

origen del poder político y jurídico. Pero Ortega no entendía el espíritu del federalismo. Los estados federales se forman con el compromiso de que diversos estados independientes y soberanos cedan una porción de su soberanía a una entidad más capaz de detentar ciertas competencias. Para Rovira i Virgili, el federalismo debía contener distintos niveles de soberanía, a modo de círculos concéntricos y de forma que si hay una soberanía prominente es porque su circulo es mayor, pero cada soberanía es la única en su círculo. En esta línea, escribió el párrafo siguiente, que podría valer perfectamente para nuestra realidad: "La soberanía no es este poder total, absoluto, ilimitado de que hablaba Bodino hace siglos, sino que es el poder de ejercer determinadas facultades —no hace falta que sean todas— con libertad y con autoridad completas, sin intervención ni control de organismos superiores" (*Nacionalisme i federalisme*). Efectivamente, el federalismo solo se aviene con una idea de soberanía compartida según la cual decidir es codecidir. No es una mera reforma legislativa, es un cambio de paradigma sobre el modelo de Estado que queremos.

Más allá de argumentos que tratan de responder a la actual coyuntura, habría que pensar un poco más en que la idea de soberanía que manejamos y damos por supuesta porque los independentistas aspiran a alcanzarla es todo menos innovadora. El concepto de soberanía, como vio Karl Schmitt, se construye por la secularización del poder divino, trasladado a las monarquías absolutas, es un concepto teológico. Es hora —comenta Pérez Tapias— de "superar un concepto de soberanía popular, atribuido a la nación como sujeto hipostasiado, que a su vez la transfiere al Estado como sujeto que la ejerce con su poder, para dejar atrás esos trasuntos de la antigua concepción trascendente de la soberanía divina que todavía se pueden detectar, por ejemplo, en cómo la Constitución española habla de la soberanía".

De la misma opinión es Ramón Maíz, quien afirma que "el federalismo es una alternativa a la teoría de la 'soberanía'; es, en realidad, la teoría de un 'Estado constitucional sin soberano' y está basada en la idea de que todos los poderes debieran estar distribuidos en distintas esferas y limitados por la Constitución". La visión soberanista jerárquica se supera porque se concibe un gobierno con muchos niveles donde el Estado es "un Estado de estados" (*La frontera interior: el lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*).

LOS VALORES ÉTICOS DEL FEDERALISMO

Si federar significa unir al tiempo que se mantienen y se reconocen las singularidades específicas de todas las partes que forman la unión, no es difícil ver en el federalismo la forma de organización política que mejor refleja el conjunto de ideales éticos sobre los que se han construido los estados modernos: igualdad, libertad y fraternidad. Se decía más arriba que conseguir el equilibrio entre libertad e igualdad es una de las causas de conflicto en las sociedades actuales. Cualquier medida a favor de una mayor igualdad limita la libertad individual o colectiva. El equilibrio es complicado, pero es la única forma de evitar la homogeneidad o la escisión en realidades separadas.

Volvamos brevemente a la fraternidad, el valor más olvidado de los tres que auspiciaron las revoluciones contra las monarquías absolutas y la división estamental de la sociedad. Considerada desde el principio como la condición de la justicia, la fraternidad es la virtud imprescindible para construir la cultura federal que echamos de menos. Si la libertad y la igualdad deben ser garantizadas por el Estado, la fraternidad debiera prosperar a partir de una estructura estatal que fomente la

solidaridad, la tolerancia, el buen entendimiento, el plurilingüismo, el reconocimiento y el respeto mutuos. El concepto de federación está más próximo a todos estos valores que el de un Estado nacional encerrado en sí mismo, ajeno a lo que no le afecta directamente. Al unir autogobierno y cogobierno, la autonomía de los miembros se vuelve inseparable de la solidaridad y el reconocimiento de las diferencias no conlleva separación, sino cohesión entre las partes.

La vinculación del federalismo con el valor de la fraternidad explica que el socialismo, en España, haya ido siempre de la mano del federalismo, aunque los partidos socialistas no lo hayan explicitado siempre con el mismo énfasis. Así lo entendía Rafael Campalans al escribir: "El socialismo y el federalismo, más que doctrinas convergentes, deben considerarse doctrinas complementarias, ya que si la primera es normativa para la vida individual de las nacionalidades dentro de los estados complejos, la segunda nos muestra el camino formal para irnos hermanando dentro de unos estados unidos cada vez más amplios, hasta que se consiga el ideal magno de reunir a la humanidad entera en una gran y única familia" ("Socialisme i federalisme", 1923).

La filosofía moral y política contemporánea ha introducido el valor del reconocimiento como complemento de la justicia. Es función del Estado garantizar que se cumplan las condiciones para la libertad y la igualdad que han dado forma al Estado del Bienestar. Pero esas condiciones jurídicamente establecidas son insuficientes si no existe al mismo tiempo un reconocimiento recíproco entre los sujetos además de un reconocimiento de las peculiaridades de cada territorio. Las experiencias de menosprecio, de indiferencia, de burla, alimentan fobias, hieren la subjetividad de los individuos y el sentir de los grupos. Para contrarrestarlas hay que fomentar normativas que favorezcan el aprecio social sin discriminaciones de ningún tipo. Sin duda, es más fácil propiciar el

reconocimiento recíproco en estructuras federales, por naturaleza abiertas a las diferencias, que en estructuras de Estado nacional que tienden a ser más monolíticas y uniformes.

Si se consigue establecer una cultura federal auténtica, otros valores que ahora echamos de menos irán emergiendo, incluso la democracia puede verse reforzada. Por ejemplo, la cultura federal implica lealtad entre las partes porque la relación entre ellas no puede ser de antagonismo ni confrontación constantes. Además, el federalismo bien entendido y llevado a la práctica con voluntad federal aporta más control a la democracia. Fue uno de los argumentos del padre del federalismo norteamericano, James Madison, que entendia que el procedimiento de *cheks and balances*, que se consigue por la división de poderes, encuentra un refuerzo en el control que ejercen las partes de la federación entre si y con respecto al gobierno federal.

A su vez, la pluralidad tiene que ser vista "no como un hecho irremediable, sino como un auténtico valor político constitucional que, más que ser preservado como algo dado, tiene que ser construido y conformado" (Ramón Máiz, *La frontera interior: el lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*). Porque, en definitiva, el federalismo no es algo realizado y concluido de una vez por todas, sino un *proceso inacabado*. Proceso que obliga a negociar continuamente la distribución de recursos económicos o el refuerzo mutuo del Estado del Bienestar que se gestiona desde los distintos autogobiernos. Lo cual presupone deliberación entre las partes con el fin de llegar a negociaciones razonables. Así, la unión federal favorece también el factor deliberativo, un elemento deficitario en las democracias actuales.

Es importante conceptualizar el federalismo como un proceso para evitar las prisas de quienes querrían visualizar un nuevo modelo de Estado federal para España como un modelo cerrado con características definidas. Ningún Estado

federal ha dejado de discutir el alcance y los límites de su federalismo. No puede ser de otra manera en un mundo cambiante que tiene que enfrentarse constantemente a desafíos nuevos. Ni siquiera algo tan elemental como la unidad de derechos, esto es, la aceptación por parte de todas las partes de los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos puede verse como un pacto cerrado al diálogo y la negociación. La unidad de derechos, por ejemplo, no es obstáculo para que, en los Estados Unidos, unos estados no hayan prohibido aún la pena de muerte y otros se cuenten entre los avanzados mundiales en la despenalización de la eutanasia. El derecho a la vida y a la integridad personal es una bella teoría que encuentra contradicciones en la práctica. Precisamente porque el federalismo propicia el diálogo, estas contradicciones encuentran un suelo más fértil para que las posiciones más razonables acaben imponiéndose como mayoritarias.

CAPÍTULO 2

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL FEDERALISMO

JOAN BOTELLA

Se denominan habitualmente "estados compuestos" aquellos en que las funciones esenciales de gobierno no están entregadas a un único conjunto institucional, sino que están distribuidas entre órganos distintos, usualmente diferenciados territorialmente (aunque cabrían, de manera hipotética, otros criterios de distinción); y existen diversos centros de decisión e impulso político, con responsabilidades en materias distintas, en virtud de lo que haya establecido alguna norma general o algún acuerdo entre los miembros.

Esta definición es deliberadamente vaga, puesto que incluye una multiplicidad de situaciones distintas, que han adoptado formas diversas a lo largo de la historia, pero claramente distintas del Estado unitario tradicional, caracterizado por un único centro de poder, un único titular de la soberanía y un único ordenamiento jurídico.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Ya se ha dicho que el federalismo, en sentido estricto, es una forma política propia de la política contemporánea; pero eso no significa que no tenga antecedentes históricos. Cada vez que un conjunto de unidades políticas independientes han acordado poner en común sus recursos (en el sentido más amplio de la palabra) para abordar problemas comunes, sea cual sea su naturaleza, nos encontramos con estructuras políticas que nos recuerdan la lógica federal.

Un ejemplo conocido, en la era clásica, es la llamada "Liga Aquea", asociación de ciudades-Estado del Peloponeso que en los siglos III y II antes de nuestra era se enfrentaron conjuntamente al expansionismo macedonio, poniendo para ello en común sus respectivas políticas exteriores y, de manera significativa, su moneda.

O bien la "Liga Hanseática", integrada por una red de ciudades portuarias y comerciales, que, centrada en los puertos del norte de Alemania, abarcaba desde el Báltico hasta la costa de lo que hoy es Bélgica. A partir del siglo XIII, esta federación comercial adquirió también un importante peso político y militar, siendo un actor de primer orden en el panorama internacional hasta el siglo XVII. Las ciudades miembros de la liga compartían servicios (como mapas náuticos, faros costeros, etc.), y se daban apoyo mutuo en caso de conflictos con otros reinos, con señores feudales o de otro tipo.

Podemos encontrar formas de asociación de un nivel territorial más amplio: ya no integrando ciudades en unidades mayores, sino integrando auténticos reinos. La figura de la denominada "unión personal" consistía en que, por razones de vínculos familiares múltiples, el monarca de un reino adquiría también la condición de monarca de otro. El caso más próximo es la situación de la corona hispánica en la Edad Moderna: el matrimonio entre Isabel de Castilla y

Fernando de Aragón propiciaba la unión de ambos reinos; pero esa unión era estrictamente personal, pues cada reino mantenía su propia estructura e instituciones, tenía su propia legislación y no se producía una integración política que diese lugar a la aparición de un nuevo Estado. Precisamente, la compleja historia política de la península en el siglo XVII y el desenlace trágico de la llamada Guerra de Sucesión respondían a la tensión implícita en una situación de ese tipo: de forma inevitable, la coexistencia de dos reinos completamente independientes bajo una misma corona conllevaba una dialéctica de contraposición entre la defensa de la propia identidad y autogobierno de cada una de las partes y la aspiración a la integración, a causa de los múltiples incentivos que la unión puede reportar.

Una versión más integrada es la denominada "unión real", hoy anacrónica, en la que reinos independientes compartían, no solamente la figura del monarca, como en el caso antes visto, sino también instituciones comunes, de tal manera que la unión no solo se fundamentaba en la "persona" del rey, sino en la existencia de "cosas" (instituciones, normas) compartidas. La integración entre Suecia y Noruega a lo largo del siglo XIX o el surgimiento del imperio austro-húngaro, mediante un acuerdo formal entre ambos reinos, constituyen ejemplos de este tipo de alianza.

Todo esto, como es obvio, son formas políticas de carácter arcaico surgidas en contextos políticos distintos al nuestro y en los que se podría dudar de la propia existencia de una estructura estatal (en sentido estricto). Solo hay un antecedente histórico lejano que ha llegado hasta nuestros días, aunque a través de un largo y continuado proceso de reformas: se trata de Suiza, cuya denominación oficial sigue siendo "Confederación Helvética". El antecedente de la Suiza actual es la creación, a finales del siglo XHI, de un acuerdo (la

Carta Federal) entre tres territorios de lengua alemana, situados en los valles altos de los Alpes. A este acuerdo se incorporarían posteriormente algunas ciudades independientes (en el sentido de que estaban vinculadas directamente al emperador, sin depender de señores feudales), de tal manera que la federación creció progresivamente hasta reunir a finales del siglo XVIII a trece denominados "cantones". Los tratados de Westfalia le dieron el reconocimiento de Estado independiente, en parte gracias a haberse mantenido neutral a lo largo de la guerra de los treinta años.

Las múltiples divisiones internas entre los cantones (lingüísticas, religiosas, económicas) posibilitaron la invasión y ocupación por parte de Napoleón Bonaparte, quien intentó transformar Suiza en una república. La reacción de protesta condujo al crecimiento de una conciencia nacional común entre el conjunto de los cantones, que llevó finalmente, en el revolucionario 1848, al nacimiento de la actual Confederación Helvética, que no es tal, ya que constituye propiamente un Estado federal, con estructuras permanentes de gobierno común (volveremos más adelante sobre diversos aspectos interesantes de la estructura política suiza, que ha adquirido un valor de ejemplo de referencia en el mundo intelectual y político federalista).

Y la referencia a Suiza nos lleva, finalmente, a discutir de modo más detallado un último tipo de estructura política compleja: la confederación, algo que resulta necesario en tanto que, en el reciente debate político español, en ocasiones se ha mencionado la posibilidad de ver evolucionar nuestra estructura política hacia un "Estado confederal", lo que, como veremos, es imposible.

¿Por qué? Porque la confederación, al pie de la letra, consiste en una alianza, más o menos duradera, entre estados independientes y perfectamente soberanos, en virtud de la cual acuerdan compartir sus actividades y sus recursos en

algún ámbito de interés compartido. Nos hemos referido antes, por ejemplo, a la Liga Aquea, que reunió a ciudades griegas ante el común enemigo macedonio dos siglos antes de Cristo. El surgimiento de los Estados Unidos de América a partir de 1776 no es muy distinto: el proyecto inicial de los independentistas era constituir, tras la derrota del imperio británico, un conjunto de trece estados independientes. Las diferencias entre ellos eran enormes (en términos religiosos, económicos, lingüísticos, o en relación con la esclavitud, por ejemplo), lo que excluía la hipótesis de crear un Estado unitario y sometido a una legislación común.

Pero se enfrentaban a un enemigo temible, con recursos militares superiores y capaz asimismo de movilizar buena parte de las tribus indígenas contra los rebeldes independentistas. Además, el conflicto se complicó (y se internacionalizó) muy rápidamente, ya que los rivales de Gran Bretaña (como Francia, Holanda o España) tomaron parte en el conflicto para defender sus propios intereses o, al menos, para debilitar a los británicos. Así, estos reinos facilitaban armas, emprendían negociaciones o incluso ponían en marcha operaciones de provocación para obtener ganancias del levantamiento colonial.

No es de extrañar, pues, que relativamente temprano los rebeldes comprendieran que tenían mucho que ganar si actuaban de forma conjunta militar y diplomáticamente. En 1777, el Congreso que reunía a delegados de los trece territorios sublevados aprobaba los Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua entre los trece estados. Como establecen sus artículos I y II, bajo la denominación de "Estados Unidos de América", cada Estado retiene su soberanía, su libertad y su independencia y todos los poderes, jurisdicciones y derechos que la declaración no haya conferido explícitamente a la Unión. El artículo I, por lo demás, enumera los trece estados que se integran: solo a ellos se aplica la norma aprobada (se

menciona, además, de modo hipotético, la posibilidad de que Canadá se incorpore a la Unión, lo que se produciría de modo directo si lo solicitase; pero cualquier otro aspirante a unirse necesitaría el voto favorable de al menos dos terceras partes de sus miembros).

¿Qué puede entonces hacer la nueva entidad creada? El artículo IX del texto enumera sus funciones: hacer la guerra y firmar la paz, nombrar y acreditar embajadores, perseguir las acciones dirigidas contra diversos estados miembros de la Unión, formar un ejército común y nombrar a sus mandos por encima del grado de coronel. Los estados aportarán recursos (en proporción al respectivo valor de sus tierras) para hacer frente a los costes de esos servicios.

¿Y cómo se organizan entonces los "Estados Unidos"? No constituyen en absoluto un nuevo Estado: su organización se reduce a la reunión anual de un Congreso, integrado por representantes de los parlamentos de los trece estados miembros, donde se abordarán los asuntos de interés general, en el marco definido por las funciones que se atribuyen a la Unión. Y para su gestión cotidiana, se constituye un Comité, integrado por un delegado de cada uno de los estados integrados.

Más adelante veremos cómo evolucionó esta estructura inicial hasta transformarse en el Estado federal que hoy constituyen los Estados Unidos de América; pero aquí nos interesa visualizar cómo los Artículos de 1777 ilustran bien qué es una confederación de estados:

1. Se crea como un acuerdo entre estados independientes, preexistentes y perfectamente soberanos.
2. Mediante ese acuerdo, los estados miembros acuerdan compartir un conjunto de áreas políticas.
3. El acuerdo no crea un nuevo Estado: las estructuras de administración de las áreas políticas compartidas son

muy ligeras, y formadas por representantes de los estados integrados.

4. Puesto que la nueva entidad creada no es un poder soberano, la aprobación definitiva de la norma no le corresponde al conjunto, sino que está sujeta a la ratificación por cada una de las legislaturas de los trece estados.

Por tanto, al final del proceso no se ha creado una nueva entidad estatal soberana; por decirlo brevemente, hay tantos estados antes como después. En su momento inicial, los Estados Unidos de América no eran un nuevo Estado.

FEDERALISMO Y DEMOCRACIA

No hay que buscar solo en los antecedentes históricos los fundamentos de las estructuras federales modernas: también la teoría política democrática, incluso la más radical, ha ido edificando una definición propia del federalismo.

El punto de partida es el siguiente: ya en el siglo XVIII se empezaba a extender la visión de que el ideal democrático del autogobierno por parte del pueblo era solo viable a escala de unidades territoriales reducidas: la *polis* griega, las repúblicas urbanas del norte de Italia o los cantones suizos. Pero estados de mayor tamaño, que por sus dimensiones demográficas y geográficas no admiten la hipótesis de una asamblea general, quedaban excluidos del horizonte democrático. Así, se decía, Rusia, Francia o España no podían ser otra cosa que monarquías absolutas o, incluso, más allá, auténticos imperios.

Este razonamiento se puede encontrar en numerosos autores, desde Tito Livio (analizando la decadencia de la República) hasta Voltaire y los enciclopedistas franceses del

siglo XVIII, pasando por el propio Maquiavelo: mientras razona a escala de ciudad o de pequeño territorio, se manifiesta como un ferviente partidario del autogobierno republicano; pero cuando piensa en el conjunto de un reino más amplio, no puede sino visualizarlo como una monarquía absoluta.

Por eso es interesante el planteamiento de los Estados Unidos en el momento de elaborar su Constitución. A través de los intensos debates que se registran en cada Estado sobre la conveniencia de ratificar o no la Constitución federal, lo que se expresa es una visión "radical", en la que cada Estado se ha de mantener, en sus propios asuntos, tan soberano como era antes de la integración, y en aquellos otros en que la unión es claramente beneficiosa (como la defensa, la moneda, las reglas de los intercambios comerciales, las relaciones diplomáticas, etc.), es mejor transferir los poderes a un gobierno compartido que, para asegurar su carácter democrático, se concibe como gobierno delegado (de hecho, la historia de la creación de los Estados Unidos y su propia Constitución van a generar una ambigüedad, que estallará, tras numerosas tensiones, en 1860, con el inicio de la guerra civil: ¿puede el gobierno federal tomar decisiones que contravengan la voluntad de alguno de los estados miembros? Y, si es así, ¿mantienen los diversos estados miembros el derecho a separarse de la Unión, o han renunciado a ello de modo definitivo?).

La idea de que los mecanismos federales permiten articular formas de gobierno democráticas a diversos niveles territoriales va a ser recuperada por el pensamiento democrático radical en el siglo XIX. Tomemos un solo ejemplo: Proudhon y su "principio federativo". La idea central de Proudhon es reorganizar la sociedad, sobre la base de pequeñas unidades autosuficientes, a partir de la propiedad colectiva de los bienes y de la tierra; esas unidades se asociarán

con otras para los asuntos de interés común, para intercambios, etc. A su vez, las nuevas unidades creadas, de nivel geográfico más alto, podrán asociarse entre sí, llegar a acuerdos, etc., de tal manera que la lógica federal podrá alcanzar al conjunto de la humanidad. El Pacto Federal (o "contrato sinalagmático", en su aparatosa expresión) se puede reproducir a distintos niveles, de manera que la humanidad podrá reorganizarse partiendo de las pequeñas unidades de la vida social y, progresivamente, en forma de pirámide, podrán dar lugar a estructuras de gobierno de mayor extensión.

Esta visión "utópica" del federalismo tuvo una gran influencia en todas las corrientes revolucionarias de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX. Marxistas y anarquistas concebirán la futura organización social en estos términos, tras la extinción del Estado y la implantación del principio comunista. La construcción de estructuras de vida colectiva "de abajo arriba" será vista como la mejor expresión del principio democrático, como la única forma politica compatible con el principio de libertad del individuo. Para Marx (véase *La Guerra Civil en Francia*), la Comuna de París de 1871 no era un intento revolucionario "por arriba", sino una reconstrucción "desde abajo" de la totalidad de la organización política:

[...] la Comuna de París había de servir como modelo a todos los grandes centros industriales de Francia. Una vez establecido el régimen comunal, el antiguo gobierno centralizado tendría que dejar paso también en provincias al gobierno de los productores por los productores. En el breve esbozo de organización nacional que la Comuna no tuvo tiempo de desarrollar, se dice claramente que la Comuna habría de ser la forma política que revistiese hasta la aldea más pequeña del país y que en los distritos rurales el ejército permanente habría de ser reemplazado por una milicia popular, con un plazo de servicio extraordinariamente corto. Las comunas rurales administrarían sus asuntos colectivos por medio de una asamblea de

delegados en la capital del distrito correspondiente y estas asambleas, a su vez, enviarían diputados a la Asamblea Nacional de delegados de París [...] Las pocas pero importantes funciones que aún quedarían para un gobierno central no se suprimirían, como se ha dicho, falseando de intento la verdad, sino que serían desempeñadas por agentes comunales y, por tanto, estrictamente responsables.

Esta dimensión "revolucionaria" de la propuesta federal será tomada por Pi i Margall a partir de las formulaciones de Proudhon, y durante décadas será la visión dominante en el republicanismo en España, que solo se tornará "centralista" tras la fallida experiencia de la Primera República; la evolución ideológica de Almirall, desde el federalismo inicial al repliegue estrictamente regionalista, expresará la otra cara de esa misma evolución.

LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO

Como ya hemos dicho, el federalismo no consiste en un conjunto de recetas que se puedan adoptar y copiar como tales, sino que cada sistema federal se ha constituido en respuesta a problemas específicos y en las condiciones concretas de cada sociedad: no existe una pauta común, obligatoria, que permita discernir si un determinado Estado tiene o no un carácter de Estado federal.

Pero, por debajo de la variedad de formas que adoptan los sistemas federales, sí se pueden detectar elementos comunes, encaminados a encarnar de modo práctico los dos principios generales que hemos ido mencionando: autogobierno a escala local, gobierno compartido a escala general. Y esos elementos comunes incluyen algunos mecanismos institucionales muy frecuentes.

Tomaremos como punto de partida los federalismos del tipo *coming together*, es decir, los que reúnen diversos estados independientes preexistentes. Hoy, este tipo de federalismo es minoritario frente a los mecanismos de tipo "descentralizador"; pero en la práctica las estructuras de estos últimos se asemejan a las de los primeros, salvo donde lo indiquemos de modo expreso.

En primer lugar, existe un conjunto de normas de carácter constitucional. Por una parte, los estados integrados en el Estado federal tienen sus propias estructuras políticas y muy frecuentemente normas internas de carácter constitucional.

Pero, más allá de estas normas internas, el acuerdo entre los diversos estados, que da origen al Estado federal, toma la forma de una Constitución federal. De hecho, la primera Constitución, en el sentido actual de la palabra, es la estadounidense, y adoptó la denominación de una de las fuentes del Derecho de la era del imperio romano, la *Constitutio*, para darle un contenido enteramente distinto, extraído de los orígenes del pensamiento político liberal: el contrato social. Los estados originales vivirían en una especie de "Estado de naturaleza", en el que cada uno perseguiría de modo egoísta sus propios intereses y no existirían reglas de carácter general que fuesen aplicables ni una autoridad superior que las hiciese cumplir. La Constitución vendría a conformar la versión positiva, escrita y acordada de tal contrato social.

Si queremos seguir con la analogía contractualista, el nuevo Estado creado representaría un Leviatán que establecería las reglas de convivencia entre los estados miembros y estaría en condiciones de imponer (de ser preciso, por la fuerza) el cumplimiento de las normas.

Esa Constitución, en segundo lugar, especificaría de qué funciones y materias debe ocuparse el nuevo Estado; puesto que el punto de partida son varios estados perfectamente soberanos, estos retendrían su autoridad soberana sobre el

resto de materias (para utilizar el término convencional en la política española, el resto de "competencias"). Así, la Constitución solo incluiría la relación de las materias transferidas por los estados a la federación; para el resto de materias, la "cláusula residual" establece que esas materias quedan en manos de los estados. Obviamente, aquí aparece una fuente permanente de roces y de necesidad de acuerdos entre federación y estados, ya que la Constitución no puede prever todas las nuevas necesidades que aparezcan, los cambios de tipo tecnológico o las nuevas exigencias sociales, de tal manera que tal cláusula debe reajustarse. Sin embargo, ello no ocurre con frecuencia (por lo que se verá a continuación), de tal manera que hace falta alguna previsión en la propia Constitución acerca de cómo resolver las situaciones dudosas. En la práctica de los Estados Unidos, por ejemplo, se ha entendido que la Administración federal (y, en concreto, la presidencia) tiene los poderes que le atribuye la Constitución, más todos los poderes "implícitos y resultantes" que resulten necesarios para el ejercicio de los que establece la Constitución. De nuevo, este enunciado no es todo lo claro que debería, por lo que es preciso establecer un mecanismo de resolución de conflictos entre las autoridades federales (que pueden interpretar extensivamente esa cláusula, ampliando sus poderes) y los estados, que pueden querer defender celosamente sus atribuciones.

Decimos que estas normas de distribución de competencias deben ser interpretadas porque en la práctica se reforman muy poco: las constituciones federales, y esto constituye un elemento clave, son constituciones rígidas. No se pueden modificar por una simple ley; su reforma requiere, además, la aprobación tanto de las autoridades centrales como de las autoridades de los estados miembros. Recuerden el punto de partida: estados soberanos que crean una federación para abordar ciertas materias, pero que se mantienen para el resto tan soberanos como eran antes.

Elemento capital: en un Estado federal no hay un único poder constituyente. No basta con la voluntad de la mayoría de los ciudadanos para reformar la Constitución: es preciso que las autoridades representativas de los estados miembros expresen también su acuerdo. Y como se puede imaginar, esto no es nada fácil; la Constitución de los Estados Unidos no se ha reformado nunca.

¿Cómo se gobierna el Estado federal? Aquí aparece con toda claridad la naturaleza "antimayoritaria" del federalismo. Se intensifica la idea de la división de poderes, asegurando una auténtiea separación entre legislativo y ejecutivo. En Suiza, el gobierno mantiene la misma composición partidista, sea cual sea el resultado de las elecciones legislativas; en los Estados Unidos, el presidente ha estado, durante gran parte de las últimas cinco décadas, ante un Congreso en el que su partido era minoritario; podríamos seguir. El riesgo de ineficacia, o incluso de parálisis, se asume: sería una situación menos peligrosa que la existencia de un poder omnímodo, que puede acabar por ser lesivo para las minorías.

Finalmente, en el plano federal existe también un poder judicial independiente; entiéndase que esta independencia se predica tanto de los poderes legislativo y ejecutivo federales como del poder judicial existente en cada Estado miembro. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos no emana de los poderes judiciales de los estados (cada uno de los cuales tiene su propio Tribunal Supremo) ni tiene autoridad sobre ellos ni puede revisar sus deeisiones —salvo contadas excepciones—. La explicación es que coexisten dos circuitos judiciales distintos y paralelos, vinculados a la división de funciones entre estados y federación que establece la Constitución.

Pero aún más interesante que esto resulta la función de arbitraje que desempeña el Tribunal Supremo en los eventuales conflictos que surjan entre la federación y alguno de

sus estados miembros. En los Estados Unidos, es el Tribunal Supremo quien se ocupa de estos conflictos; en la mayoría de los estados federales, esta función recae en el Tribunal Constitucional, puesto que es la Constitución quien fija la "división del trabajo" entre federación y estados.

En el poder legislativo federal, tienen su sitio los estados. Recordemos que el poder constituyente tiene dos titulares: los ciudadanos de la Unión y los estados miembros. Pues bien, el poder legislativo de los estados federales responde a esa misma lógica. Se trata de un poder legislativo "bicameral", en el que la Cámara Baja (Cámara de Representantes en los Estados Unidos, Dieta Federal en Alemania, etc.) representa a los ciudadanos y es elegida con criterios de proporcionalidad en el prorrateo escaños/población. Frente a ella, una segunda cámara, llamada muy frecuentemente "Senado" (Consejo de la Federación, en Alemania), donde quienes están representados son los estados miembros. Esta representación tiene diversas formas: así, en los Estados Unidos, todos los estados eligen por sufragio universal a dos senadores, con independencia de cuál sea su población; mientras en la República Federal de Alemania se trata de representantes designados por los gobiernos de los diversos *Länder*.

El Senado, sea cual sea su denominación, es en los estados federales la pieza clave de la intervención de los estados miembros en el gobierno de la federación. Es el lugar donde los diversos estados deben hacer valer sus propios intereses y puntos de vista, y es allí donde los estados participan en la toma central de decisiones. Mientras en los estados no federales los senados se han transformado en cámaras cada vez más irrelevantes en términos políticos (es el caso de Francia, Italia, España, Gran Bretaña, etc.), los senados son las instituciones esenciales en el poder legislativo federal. En los Estados Unidos, el Senado es la cámara de los políticos de primera fila, y cada vez es más frecuente que los aspirantes a

presidir el país procedan del Senado. En la República Federal Alemana, el Senado es el ámbito en que se producen los acuerdos de financiación entre los diversos estados; no es el gobierno central quien los elabora, sino los propios estados. El Senado más significativo es, de nuevo, el de los Estados Unidos: es al Senado a quien corresponde en exclusiva la decisión sobre el destino de tropas americanas en el exterior, las declaraciones de guerra y los tratados de paz, o las decisiones fundamentales en política exterior. Por poner un solo ejemplo: en 1919, el Senado de los Estados Unidos rechazó incorporarse a la recién creada Sociedad de las Naciones, a pesar de que había sido ideada por el presidente estadounidense Woodrow Wilson.

Federalismo no significa necesariamente descentralización; hay estados federales fuertemente descentralizados, como serían los Estados Unidos o Alemania, y hay estados federales muy centralizados, como Brasil o Argentina; del mismo modo que puede haber estados unitarios fuertemente descentralizados. Un ejemplo de esto último es el caso de Suecia, donde muchas funciones esenciales del servicio público están transferidas a los ayuntamientos. En cambio, Francia —o España en el pasado— constituyen ejemplos de estados a la vez unitarios (un único titular de la soberanía) y centralizados (un único centro de gestión y dirección de las políticas).

El grado de descentralización efectiva jurídica y política depende del marco constitucional, como es natural, pero también de la existencia de tradiciones en ese sentido, de la existencia o no de entidades culturales y lingüísticas cuyos límites coincidan con los límites de los estados miembros, y del juego del sistema de partidos. Pero aun en condiciones de extrema homogeneidad política, el grado de libertad de los gobiernos de los estados y, por tanto, las variaciones en la realidad jurídica y política de los diversos estados, pueden ser muy importantes.

Piénsese un momento en el caso de los Estados Unidos: solo hay dos partidos políticos, que son los mismos en todo el territorio (si bien es cierto que, internamente, los partidos americanos son muy poco homogéneos y no existe nada que se parezca a la disciplina de partido). Aun así, elementos esenciales de la vida social, que afectan centralmente a los derechos y libertades de los ciudadanos, varían considerablemente entre los diversos estados. Un solo ejemplo, ciertamente extremo: la pena de muerte. Abolida en algunos estados, suspendida en otros y vigente, y aplicada con frecuencia, en un tercer grupo de estados.

TABLA 1

ESTADOS FEDERALES FRENTE A ESTADOS UNITARIOS

	ESTADOS FEDERALES	ESTADOS UNITARIOS
Constitución	Necesariamente escrita	Puede ser no escrita
Soberanía	Dos planos de soberanía conjunto y estados miembros)	Titular único
Poder constituyente	Dos titulares: el pueblo y los estados miembros	Un solo titular: el pueblo
Distribución de competencias	Lista única de competencias de la Federación	Puede no haberla
Sistema normativo	Legislación federal común: legislación propia de cada Estado	Sistema normativo uniforme
Parlamento	Bicameral: cámara alta relevante, basada en los territorios	Unicameral o bicameral: cámara alta poco relevante
Poder Judicial	Dos circuitos jurisdiccionales (federal y estatal)	Un único poder judicial: integración jerárquica
Financiación	Cada nivel establece los impuestos que requieran sus competencias	Autoridad central fija todos los impuestos
Políticas de ajuste interterritorial	Acordadas entre los estados	Fijadas por la autoridad central

Fuente: Elaboración propia.

Pero, a la vez, estados federales como Brasil o Argentina funcionan de un modo más centralizado y más homogéneo; la España actual es un Estado más descentralizado que

muchos estados federales y, en cambio, no hay que hacerse muchas ilusiones sobre el grado efectivo de descentralización en Irak.

Pero sí hay un elemento decisivo: sean muchos o pocos los poderes de los estados, sean muchos o pocos los poderes de la federación, unos y otros tienen la última palabra sobre algunas cuestiones. Sus poderes no son delegados ni pueden ser controlados ni arrebatados. En otras palabras: en algunas materias (las que se deriven de la distribución de competencias efectuada por la Constitución), los estados miembros por una parte, y por otra la federación, son completamente soberanos; no están sujetos a ninguna interferencia, o que implica que son completamente responsables de su financiación.

Para sus funciones propias, los estados deben obtener, mediante impuestos, los ingresos necesarios para cubrir sus gastos; y la federación debe establecer los impuestos necesarios para financiar sus actividades. Hasta tal punto esto es así que en los Estados Unidos la noción de *fiscal federalism* significa, ante todo, que no cabe rescate financiero de un Estado (o de un ayuntamiento) por parte de los poderes federales. Cada uno es responsable de sus finanzas; cada uno ha fijado en su Constitución y en su legislación cuáles son sus responsabilidades y cuáles son las correspondientes fuentes de financiación. Si alguien se equivocó al establecer esas normas, deberá asumir las consecuencias.

Ello es independiente de la eventual existencia de políticas redistributivas que tiendan a reducir las desigualdades entre territorios o que permitan que algunos territorios presten servicios más allá de sus recursos disponibles. En este terreno, las variaciones son muy importantes, y no hay pautas generales, ni siquiera es fácil conceptualizar cuáles son los factores que explican las variaciones. En los Estados Unidos, las políticas de Estado del Bienestar son políticas federales y dirigidas a las personas necesitadas, no a los

diversos estados. En Alemania, en cambio, el Senado (*Bundesrat*) es el lugar en que los diversos territorios negocian el establecimiento de políticas de financiación interestatal, los mecanismos de evaluación de su rendimiento, la revisión periódica de esas políticas, etc. Estas medidas se discuten y se acuerdan sin intervención del gobierno central: se entiende que los gobiernos territoriales son Estado y, por consiguiente, las decisiones adoptadas por sus representantes en el Senado tienen tanta legitimidad y tanta relevancia como las que adopte el gobierno federal o la Cámara Baja.

Un elemento significativo acerca de la efectiva descentralización de los estados federales tiene que ver con el "estatus" de sus capitales. Londres o París son grandes metrópolis, que concentran la vida política, económica y cultural de sus respectivos países. En cambio, muchos estados federales han tomado medidas encaminadas a dejar sus capitales fuera del esquema normal de funcionamiento territorial (es el caso de la ciudad de Washington, "distrito capital", que no elige representantes al Senado: no está incluida en ningún Estado), o bien no son ciudades importantes (durante muchos años, la capital alemana era Bonn, una ciudad pequeña y provinciana), o bien no reúnen todas las instituciones relevantes (el Tribunal Constitucional Federal alemán, aún hoy, no está en Berlín, sino en Karlsruhe), o bien son ciudades alternativas a las más importantes: en Brasil, el sueño de Brasilia aspiraba a romper la bipolaridad entre Río de Janeiro y São Paulo; en Canadá, la gran ciudad había sido tradicionalmente Montreal, pero la capital administrativa era Ottawa. Tradicionalmente, la capital de México constituía un "distrito federal" (D. F.) y quedaba fuera del esquema territorial general, teniendo sus propios mecanismos de autogobierno. Bruselas es la capital belga, pero es (junto con su *hinterland*) una unidad federada, al mismo nivel que lo son Valonia o Flandes.

En los Estados Unidos, esta voluntad de descentralización de los recursos urbanos se lleva incluso al interior de los estados. Así, la capital del Estado de Nueva York no es la ciudad del mismo nombre, sino Albany; la capital de Florida no es Miami, sino Tampa; la capital de California no está en Los Ángeles, sino en Sacramento; etc.

LOS ENTORNOS INSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO

Hemos observado más arriba la existencia de una tradición federalista radical, que deriva la propuesta federal a partir de una propuesta de transformación política y social en profundidad, de la que la estructura federal del Estado sería solo un aspecto, y no el más importante. Para Proudhon y Marx (que en este punto coinciden), la toma del poder por la clase obrera no podía consistir en mantener la misma maquinaria estatal burocrática preexistente y cambiar sus conductores, sino que era preciso desmantelar el viejo esquema del Estado y construir un sistema democrático "desde abajo", mediante la creación de pequeñas unidades (*comunas*) autogobernadas, que irían articulándose progresivamente entre sí mediante acuerdos de federación.

Hoy no se tiene esta visión holística y alternativa de la propuesta federal, sino que se tiende a verla como una gran técnica de organización del sector público que puede tener valores éticos y sociales implícitos, pero que se valora también en términos de eficiencia, estabilidad social y autogobierno democrático.

Por ello, hoy no choca, como hubiera chocado en el pasado, imaginar estructuras federales acompañadas o rodeadas de elementos institucionales discordantes. Ya hemos visto cómo tanto los constituyentes estadounidenses como los revolucionarios del siglo XIX consideraban el

federalismo algo consustancial a todo proyecto democrático. No obstante, en el siglo XX países del bloque socialista, como la Unión Soviética, Checoslovaquia o Yugoslavia, adoptaron esquemas constitucionales de tipo federal, a pesar de ser estados de partido único y poco respetuosos con las libertades individuales.

Lo mismo puede decirse acerca de la relación entre federalismo y las formas de gobierno existentes. En el siglo XIX, nadie habría dudado a la hora de establecer una correspondencia casi necesaria entre federalismo y república: en nuestro país, todos los federalistas eran republicanos (aunque, a la inversa, la relación se rompió con el fracaso de la Primera República). En cambio, hoy Bélgica es una monarquía federal; y en España, aunque hay republicanos federalistas y federalistas republicanos, ni la forma de gobierno está en el primer plano del debate, ni se puede decir que todos los federalistas sean republicanos.

Y otro tanto cabría decir sobre la relación entre federalismo y descentralización: es verdad que la existencia de estructuras federales significa un ámbito de decisiones soberanas en poder de los estados miembros y, por consiguiente, la posibilidad de que cada Estado pueda adoptar políticas significativamente distintas a las de los demás estados. Pero esto no tiene por qué ser así, ya que el grado efectivo de "especificidades" en las políticas adoptadas dependerá más de la existencia de sistemas de partidos políticos más o menos homogéneos o más o menos específicos a escala de cada territorio.

LOS OTROS FEDERALISMOS

Hasta aquí nos hemos ocupado de un tipo de estados federales, los a veces llamados *coming together*, es decir, los creados por la reunión de diversos estados previamente independientes.

Pero un número importante (y creciente) de estados federales son el resultado de la transformación constitucional de un Estado unitario preexistente, en el que, a la vista de la real pluralidad social y de la existencia de una fuerte aspiración al autogobierno, se acaba por reconocer la necesidad de crear estructuras de gobierno federal, como único modo de mantener la unidad estatal y de acomodarla con las aspiraciones descentralizadoras de sus territorios; por ello se habla a veces de *staying together* ("mantenerse juntos"), en paralelo a la denominación del otro grupo de casos.

La transformación federal de Alemania tras la Segunda Guerra Mundial o la evolución reciente de Bélgica, por citar solo dos casos, constituyen ejemplos de ese federalismo "descentralizador", que surge de la voluntad de un Estado unitario de transformarse y ceder poder y recursos a unidades territoriales menores.

Por tanto, este tipo de estados federales puede, en ocasiones, dar la impresión superficial de quedar cerca de otros estados de carácter unitario que, en virtud de aspiraciones modernizadoras y de una mayor eficiencia, generan autoridades territoriales a las que se delegan funciones estatales.

La diferencia con estas meras descentralizaciones es clara: el poder se transfiere "hacia abajo" por delegación; las regiones no tienen recursos o poderes propios, sino solo aquellos que les transfiere la autoridad central. El indicador más claro de esta situación es la ausencia de poder legislativo local: las regiones francesas, las italianas o la única región portuguesa (las islas Azores) no pueden legislar.

Por tanto, no se discute la soberanía única de la autoridad central: en Italia, la Constitución de 1948 prevé la existencia de gobiernos regionales (inspirándose, digamos de pasada, en la experiencia española de la Segunda República), pero no se empezaron a constituir hasta 1970, mediante una ley aprobada por la Cámara de Diputados. En Francia, la

Asamblea Nacional decidió, en 2015, reducir el número de regiones de 24 a 13; la única decisión que pueden adoptar los representantes de cada una es fijar su denominación.

En otras palabras, cuando hablamos de una mera descentralización, la cuestión esencial es que la soberanía no se revisa. Sigue habiendo un único titular de la soberanía, y la representación nacional está exclusivamente en manos de las autoridades centrales.

Se advierte, pues, la diferencia con los casos de federalismo *staying together*: en estos existen unos sujetos políticos territoriales de ámbito más reducido, que son reconocidos de modo explícito y a los que se transfieren poderes soberanos (de última palabra, digamos) en una lista de materias. Estos territorios van a autoorganizarse y a elegir sus estructuras de gobierno, de común acuerdo con el poder constituyente-legislativo federal. Por consiguiente, en su organización algunos elementos van a adquirir características específicas, distintas de los estados federales de tipo más puro.

En primer lugar, se crean mediante una transformación del marco constitucional general: bien a través de una reforma constitucional (Bélgica) o de un auténtico proceso constituyente (Alemania) se define un nuevo marco de gobierno compartido, a la vez que la propia norma define cuáles son las unidades territoriales autogobernadas que integran el conjunto.

En segundo lugar, aunque se den orientaciones desde la Constitución federal, cada una de esas unidades ha de aprobar su propia Constitución interna, que requiere en general algún tipo de ratificación por la autoridad central (nos encontramos de nuevo ante la naturaleza contractual del federalismo).

Es preciso, en tercer lugar, establecer en qué materias van ahora a resultar competentes las nuevas entidades creadas, y qué materias van a seguir en manos de la federación.

Mientras en los estados federales clásicos esto se hace mediante una lista única de competencias que especifica qué poderes va a asumir la federación, y la "cláusula residual" juega a favor de los estados miembros, en estos sistemas federales la cuestión es más compleja: tal vez no todas las nuevas unidades desean tener los mismos poderes ni tienen las mismas necesidades; así, la Constitución puede enumerar las materias en que ahora serán competentes las unidades territoriales, y aquellas materias que quedan, de modo definitivo, en manos de la federación. Se puede así generar una "zona gris", intermedia, de materias en las que las unidades territoriales pueden adquirir o no competencias, en virtud de sus necesidades y aspiraciones.

El resultado, por tanto, puede ser una estructura heterogénea en la que la federación tenga ciertas atribuciones en algunas zonas del Estado y otras en el resto del territorio, reflejando a la inversa la situación respectiva de las diversas comunidades. En Bélgica, la comunidad germanófona tiene una entidad cultural y lingüística equiparable a Flandes o Valonia (lo que no tiene Bruselas), mientras que esa comunidad alemana no tiene una estructuración federada, que sí tienen, en cambio, Flandes, Valonia y Bruselas. La situación resultante, pues, puede ser perfectamente asimétrica (a diferencia de los federalismos clásicos, que resultan simétricos casi por definición).

Una cuarta dimensión consiste en que el proceso político puede ser considerablemente más complejo en estos sistemas federales que en los ejemplos clásicos. Al tener como punto de partida la existencia de un Estado unitario de carácter democrático, la renuncia de este a la soberanía no es fácil, de manera que asuntos como la financiación de las unidades territoriales recién creadas o la cooperación entre ellas o entre ellas y las autoridades centrales, pueden ser muy complejos. Se requieren estructuras mixtas en las que se

materialice la combinación entre autogobierno y gobierno compartido. Adquiere aún mayor relevancia una institución de tipo Senado, al tiempo que es aún más necesaria una cultura de reconocimiento recíproco y de respeto de las diferencias en la que la variedad de las situaciones no sea percibida como un problema, y en la que la diversidad de las políticas acordadas en las diversas unidades no sea vista como contrapuesta a la igualdad entre los ciudadanos.

¿SON ESTABLES LOS SISTEMAS FEDERALES?

En nuestra tradición política, un clásico argumento antifederalista es la consideración de que las estructuras federales constituyen "semillas separatistas", caballos de Troya para independentistas; de que toda descentralización sustancial erosiona la idea de soberanía nacional; de que la expresión de la variedad cultural e idiomática cuestiona la existencia de la unidad de España. ¿Es eso cierto?

Alguien podría creer que algunas experiencias recientes lo avalan. Así, la naturaleza federal de Canadá no ha significado un freno a las aspiraciones de Quebec; del mismo modo que el independentismo escocés no se ha visto frenado por la creación de un Parlamento escocés con amplios poderes o que la federalización de Bélgica no ha apaciguado el movimiento separatista flamenco.

Aún más: la crisis del bloque del Este se materializó, entre otros aspectos, en la ruptura de Checoslovaquia, en las guerras civiles yugoslavas que dieron paso a la desaparición de ese país y la aparición de seis estados independientes nuevos; o en el cuestionamiento de la Unión Soviética, que se rompió, dando origen a nuevos estados, desde el Báltico hasta el Asia central, muchos de los cuales, sin embargo, están más o menos tutelados o dirigidos desde la Federación

Rusa. Yugoslavia, Checoslovaquia o la Unión Soviética eran estados federales que, tras la caída del Muro y el advenimiento de la democracia, estallaron y dieron lugar a estados independientes más pequeños.

Pero si se analiza bien, el argumento no se sostiene. Es cierto que un Estado federal comporta, necesariamente, un reconocimiento de legitimidades soberanas distintas, lo que da lugar a conflictos entre centro y periferias; pero esos conflictos pueden y deben canalizarse a través de los propios mecanismos de arbitraje y de resolución de conflictos propios de un Estado federal. La existencia de órganos mixtos de cogobierno, la acción de cámaras legislativas representativas de los territorios o la acción de órganos jurisdiccionales imparciales, constituyen válvulas de escape a las tensiones manifestadas. En el caso de los países socialistas antes mencionados, la apariencia federal de la Unión Soviética o de Yugoslavia no debería ocultar la real hegemonía de una parte del territorio sobre el conjunto (Rusia en el primer caso, Serbia en el segundo); el origen reciente y en buena parte artificioso de esos estados no facilitaba un apoyo amplio entre la población; y sobre todo la inexistencia de mecanismos democráticos, como pluralidad de partidos, elecciones libres, libertad de prensa u otros, invalidaban las potencialidades integradoras de los mecanismos federales y conducían, inevitablemente, a la ruptura. Para decirlo en los términos de Albert O. Hirschman, en ausencia de "lealtad" y sin posibilidades de tomar la "palabra", la única solución posible era la ruptura, la "salida".

Incluso en los casos democráticos antes mencionados el argumento tampoco es sólido. Para empezar, no podemos hacer el argumento contrafáctico: ¿qué hubiera sucedido en Canadá si no fuese un Estado federal? ¿Hubiese habido menos o más tensión centro-periferia? Es cierto que la existencia de instituciones de autogobierno territorial proporciona recursos, en el

sentido más amplio del término, para que grupos locales promuevan reivindicaciones independentistas; pero eso no ocurre en todas partes y Quebec o Escocia son más bien excepciones que reglas generales. Y, en segundo lugar, se puede argumentar también que el crecimiento de sentimientos independentistas no se debe a las estructuras federales, sino a su insuficiencia; a las limitaciones en el reconocimiento de los elementos de identidad específica y no a ese reconocimiento.

El hecho de que el principio federal se esté extendiendo internacionalmente, y de que hoy la mayoría de la población mundial (excluyendo el caso de China) se encuentre gobernada por estructuras de corte federal, significa que crece la visión del federalismo como único elemento que permite conciliar autogobierno democrático y estructuras amplias, que son las exigidas para hacer frente a los problemas esenciales a que se enfrenta hoy la humanidad, desde la crisis ambiental hasta el terrorismo supranacional, pasando por la globalización económica o los grandes movimientos migratorios. En ese contexto, la idea de una pequeña unidad territorial soberana ha quedado sobrepasada, del mismo modo que ha quedado sobrepasada la idea de grandes estructuras que puedan gobernarse a partir de un pequeño núcleo interior autosuficiente.

EL CASO ESPAÑOL: ¿ES ESPAÑA UN PAÍS FEDERAL?

El lector habrá apreciado que el sistema de autogobiernos territoriales en España, el llamado Estado de las autonomías, comparte rasgos, tanto de los estados propiamente federales (*coming together* o *staying together*) como de los estados unitarios descentralizados. Ello se debe tanto a la naturaleza profundamente plural de las tierras españolas como a las dudas y temores que la cuestión territorial planteaba en 1977, en el

momento en que se creaba una democracia a la salida de una dictadura que había tomado la lucha contra el separatismo como uno de sus rasgos esenciales. No es este el lugar para hacer la historia del proceso de creación del Estado de las autonomías ni de los conflictos políticos surgidos, pero sí queremos hacer hincapié en que se trata de una extraña combinación de elementos de lógicas distintas.

1. En su punto de partida, es decir, la Constitución de 1978, se trata de una iniciativa federal de tipo *staying together*. Aunque haya una enfática declaración (artículo 2) sobre la unidad de España, y aunque no se mencionen nominalmente los territorios que la integran, dos elementos lo sugieren: la Constitución se basa en el "principio dispositivo" (podrán crear comunidades autónomas los territorios que así lo deseen; con lo que se admite que podría haber territorios no constituidos como tales), y hay un reconocimiento específico hacia los territorios que en el pasado hubieran aprobado mediante referéndum un Estatuto de Autonomía: referencia directa al País Vasco, Cataluña y Galicia, únicas tres regiones que cumplían ese requisito (cabe añadir, además, la explícita referencia a la posible integración de Navarra en el País Vasco, vieja aspiración de los nacionalistas vascos).

La lógica implícita en este planteamiento era la de hacer un redibujo general de la anatomía política española para encajar mejor los territorios con una mayor especificidad política y cultural, reconociendo su identidad y dándoles amplias facultades, por encima (o, al menos, por delante en el tiempo) de las demás regiones españolas. De ahí también el mantenimiento de un Senado muy atípico, que teóricamente representa a los territorios de España, pero que se elige sobre base provincial (y no regional) y que funciona en base a grupos parlamentarios de partido, y no territoriales.

Aún hoy, el mantenimiento de mecanismos de financiación específicos para Euskadi y Navarra, acordados bilateralmente entre las comunidades y el gobierno central, sigue respondiendo a esa lógica de un federalismo *staying together.*

2. A partir de 1982 y de los acuerdos autonómicos UCD-PSOE primero (1981) y, posteriormente, PP-PSOE (1992), el autogobierno se generaliza, extendiéndose al conjunto de los territorios españoles, y tiende a homogeneizarse, alcanzando una plena igualdad en competencias y poderes de las diversas comunidades autónomas en torno al año 2000. Con ello, cesan las referencias a la existencia de privilegios de algunas comunidades y adquieren una visibilidad mayor las cuestiones vinculadas a la financiación de las comunidades autónomas y al trato igual o no que reciben los ciudadanos de los diversos territorios. La extensión de las referencias al "federalismo cooperativo", la homogeneización de las condiciones de las diversas comunidades y la generalización de mecanismos de coordinación multilateral entre el gobierno central y el conjunto de las comunidades sugieren una evolución hacia las lógicas de funcionamiento de los estados federales clásicos.

3. La disputa política en torno al Estatuto de Autonomía catalán de 2006, los recursos ante el Tribunal Constitucional y, finalmente, su Sentencia de junio de 2010 manifiestan un significativo punto de inflexión, consistente en afirmar que la Constitución de 1978 es la única fuente de creación del Estado autonómico; los Estatutos de autonomía no serían normas acordadas entre el Estado en su conjunto y cada comunidad, sino normas derivadas de la Constitución; y los poderes de las comunidades autónomas son poderes delegados por la Administración central. El mero hecho de que el Tribunal Constitucional se atribuyese la potestad de resolver un recurso sobre un Estatuto de Autonomía y recortarlo en

base a su interpretación de las normas constitucionales significaba que el Estatuto se dejaba de concebir como la expresión de un acuerdo entre España y una comunidad autónoma; implicaba que el Tribunal Constitucional podía pasar por encima de una norma aprobada, no se olvide, por el Parlamento catalán y por las Cortes Generales, y ratificada en referéndum por los ciudadanos de Cataluña.

Esta visión, que coincidiría con la visión más restrictiva propia del pensamiento conservador (así, la vieja Alianza Popular mantuvo en su programa la derogación del Título VIII de la Constitución y la supresión de las Comunidades Autónomas hasta 1989), se acentuó a partir de 2010, con el impacto de la crisis económica, que llevó a la implantación a escala europea de políticas obsesivas de control del gasto público y de eliminación del déficit; al ser el gobierno central, dirigido de nuevo por el PP, el responsable ante la Unión Europea de la ejecución de esas políticas, los rasgos centralizadores del sistema se han acentuado (lo que explica bien, por ejemplo, el reciente crecimiento de planteamientos independentistas en Cataluña).

Volvamos a nuestra pregunta inicial: ¿qué clase de estructura política territorial existe hoy en España? Desde el primer momento ha sido evidente que se trata de una estructura compleja que mezcla elementos de diversas lógicas, probablemente a consecuencia de la complicada anatomía cultural, política e histórica de España. Reeonocidos especialistas han llegado a inventar etiquetas para esta situación: Gumersindo Trujillo calificaba el Estado de las autonomías como un sistema "federo-regional", mientras que Daniel Eleazar ha hablado de "federalismo foral".

Digamos, por ser breves, que la aspiración inicial de la Constitución de 1978 era federalizadora, a partir de la voluntad de reconoeimiento de los territorios con mayor

identidad cultural y lingüística; el término "federal" no aparece, a consecuencia de las negativas connotaciones adquiridas por ese término en nuestra cultura política a partir de la fallida experiencia de la Primera República, y de la visión hipercentralista del conservadurismo español, para quien una estructura federal sería poco menos que la puerta a la descomposición de España.

Con la extensión de los autogobiernos regionales, las políticas centralizadoras adoptadas en los últimos años y la congelación de las instituciones de cogobierno (no funcionan los consejos de coordinación, el Senado no se reforma, etc.), los elementos federalizantes han quedado paralizados en favor de una visión crecientemente regional del Estado de las autonomías: en esta visión (bien ejemplificada en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2010), las comunidades son, y solo son, estructuras descentralizadas, sin soberanía originaria, cuya existencia y actividad se debe solamente a la voluntad del legislador central y del pueblo español en su conjunto, único titular, se dice, de la soberanía.

Por tanto, y a diferencia de lo que ocurre en otros países como Canadá o Bélgica, federalismo significa hoy en España más pluralidad, más descentralización y más autogobierno territorial; significa reforma de las estructuras centrales (lo que incluye tanto la reforma del Senado como el adelgazamiento competencial de los ministerios del gobierno central); significa un mayor reconocimiento de la pluralidad cultural y lingüística de las Españas. Ello se debe hacer mediante una reforma constitucional (dado que algunos de los problemas están en el texto de la Constitución), pero también, y sobre todo, mediante un esfuerzo por promover en la sociedad española los valores propios de un sistema federal: la voluntad de cohesión a partir del reconocimiento y respeto a las diferencias y la asunción de que la diversidad

no es hija de los caprichos de los dirigentes políticos locales, sino que deriva de largos y complejos procesos históricos, que han hecho de España una realidad muy compleja, que no puede abordarse a partir de la afirmación de la existencia de un único centro soberano. Lo que realmente falta hoy en nuestro país para poder llamarse federal es la devolución de núcleos sustantivos de decisión soberana a las comunidades autónomas.

CAPÍTULO 3

LAS RAZONES ECONÓMICAS DEL FEDERALISMO

FRANCESC TRILLAS

INTRODUCCIÓN

Se plantean en este capítulo una serie de consideraciones, desde el ámbito de la economía, sobre la necesidad de acelerar la evolución de la arquitectura institucional actual (de la cual forman parte estatutos de autonomía, Constitución española y tratados de la Unión Europea) en una dirección explícitamente federal.

Las definiciones habituales de federalismo combinan los siguientes elementos:

- Descentralización y existencia de gobiernos de diferentes niveles, especialmente un segundo nivel (estados, *Länder*, provincias) por debajo del gobierno federal con competencias y capacidad normativa muy importantes.

- Gobierno compartido, es decir, instancias donde las unidades de segundo nivel participan directamente en la toma de

decisiones importantes que afectan a la federación, a veces con un carácter consociativo, es decir, donde las diferentes unidades pueden llegar a tener poder de veto en una parte de los asuntos. El gobierno compartido se puede vehicular mediante una cámara parlamentaria de representación territorial como el Senado. Aunque formalmente existe en España en la actualidad, por su composición y funciones no cumple este propósito. La soberanía en el federalismo está compartida entre el gobierno federal y las unidades constituyentes.

• Competencias bien delimitadas de los gobiernos acompañadas de claridad en la financiación del gasto y la inversión, y responsabilidad fiscal por parte de todos los gobiernos. Ello implicaría la eliminación de estructuras permanentes superfluas o que no rindan cuentas directamente a la ciudadanía. Ejemplos de ello en el caso español serían los ministerios con competencias transferidas en el caso de estructuras superfluas y las diputaciones provinciales en el caso de estructuras que no rinden cuentas. Los distintos gobiernos se comprometen de forma creíble en un pacto de lealtad federal a respetar las competencias de las otras administraciones y a no transgredir sus responsabilidades. Hay asuntos, definidos de forma no necesariamente simétrica para diferentes comunidades o estados federados en razón de especificidades geográficas o históricas, que están más allá del alcance del gobierno federal.

• Revalorización de la diversidad cultural, lingüística e institucional, como una riqueza común. El multilingüismo del conjunto de las instituciones, al estilo de lo que ocurre en realidades federales como Suiza y Canadá, garantizaría que la federación es percibida como algo propio por parte del conjunto de la ciudadanía.

En España, el Estado de las autonomías, en su evolución federal, debería convertirse en más eficiente, más previsible, menos sujeto a los vaivenes de la política partidista, más seguro desde un punto de vista competencial y financiero. Una Europa más federal que confederal (donde el nivel europeo está dominado por los gobiernos nacionales) también sería más eficiente y más previsible, menos sujeta a los vaivenes de las políticas nacionales.

Distintos problemas colectivos deben abordarse desde distintas escalas. Fenómenos contemporáneos como la crisis financiera y del euro, el desempleo, la globalización, las desigualdades, las migraciones, los retos de seguridad, el cambio climático y los cambios tecnológicos plantean la necesidad de adaptar nuestras instituciones de decisión colectiva ante los desafíos del presente. En un contexto de creciente integración económica, muchos de nuestros problemas, quizás los más importantes en los países europeos, son problemas comunes.

En la actualidad, nuestra soberanía es ya compartida. Ninguna instancia tiene el monopolio de la soberanía. Ningún Estado miembro de la Unión Europea, especialmente en la zona euro, es plenamente soberano, sino que ya ha cedido parte de su soberanía, de forma explícita en política monetaria y de forma implícita en política fiscal y muchas otras, al nivel europeo. El problema es que, de momento, esta cesión de soberanía ha sido insuficiente para resolver muchos problemas (la eficiencia requiere en varios terrenos que se ceda más, y no menos, soberanía) y, en la medida en que se ha producido, no ha ido acompañada de manera suficiente de la democratización de las instituciones europeas, que son percibidas como ajenas y lejanas por parte de la mayoría de la población. Este hoy no es "otro" problema, sino que probablemente es el "principal" problema de la democracia española y de otras sociedades europeas, y que ha estallado con motivo de la crisis económica y financiera, que no por

casualidad ha ido acompañada por una grave crisis institucional, de legitimidad de las instituciones.

El proceso por el que España y Europa evolucionan hacia el federalismo será necesariamente gradual. Si los grandes agregados institucionales (como los imperios) evolucionaron a lo largo de cientos de años, y el federalismo en los Estados Unidos sigue en construcción tras más de doscientos, sería una ingenuidad pensar que los equilibrios que se alcancen a través del diálogo y el acuerdo se van a conseguir por un procedimiento exprés. Pero las características del mundo en que vivimos y en el que nos adentramos sin marcha atrás, debido sobre todo a la globalización y a los retos a ella asociados (desigualdades, migraciones, cambio climático, inestabilidad financiera, inseguridad, emergencia de nuevas potencias), hacen necesario acelerar, en la medida de lo posible, el proceso de adaptación y evolución hacia mejores formas de gobierno democrático que persigan el bienestar social y el crecimiento económico sostenible.

En el resto de este capítulo, se plantean en primer lugar los retos económicos de un sistema federal. A continuación se analiza la relación entre diseño institucional y las distintas políticas económicas en España y Europa, para más adelante abordar la relación entre democracia, eficiencia y equidad. Antes de presentar unas breves conclusiones, se discuten ahí las ventajas económicas del federalismo sobre algunas de las alternativas que se le plantean para sustituir al viejo Estado-nación centralizado, como la independencia de las pequeñas naciones.

LOS RETOS ECONÓMICOS DE UN SISTEMA FEDERAL

Desde el punto de vista económico, el federalismo facilita mejorar el funcionamiento de los mecanismos de representación política, el ejercicio de las competencias de intervención

del Estado en la economía y la rendición de cuentas, en el horizonte de una arquitectura institucional que reconozca que la ciudadanía en el siglo XXI está gobernada por distintas administraciones, en nuestro caso desde los ayuntamientos hasta la Unión Europea. Y en algunas cuestiones también está gobernada por organismos de carácter global, de creciente peso (como el FMI, las Naciones Unidas o el G20, además de numerosas organizaciones de carácter técnico, como la que gestiona los dominios de Internet), como ha apuntado recientemente el politólogo Josep M. Colomer. Ello responde a la lógica de la existencia de necesidades de intervención colectiva en distintas escalas. Los mercados y el individualismo no garantizan la eficiencia en una serie de casos que han sido bien estudiados desde hace décadas: necesidad de bienes o reducción de males públicos (que se consumen colectivamente: como la seguridad, que con el auge del terrorismo internacional adquiere una dimensión europea evidente), presencia de externalidades (como el deterioro del medio ambiente), necesidad de estabilización macroeconómica, etc. Además, cuando los mercados garantizan la eficiencia (a lo que la acción pública puede ayudar, a veces complementándolos y no necesariamente sustituyéndolos), no garantizan necesariamente al mismo tiempo la equidad. Las necesidades de restaurar la eficiencia y la equidad se producen a diferentes escalas, y el Estado-nación uniforme y centralizado solo garantiza la solución de una parte, cada vez menor, de estos problemas. El federalismo, que puede tener diferentes concreciones en función de las realidades históricas, no solo supone un esfuerzo por adaptar la organización del gobierno a la realidad de los problemas de eficiencia y equidad que tenemos planteados, introduciendo niveles de gobierno relevantes a distintas escalas (descentralizando dentro de los estados y creando organizaciones supranacionales), sino que tiene también como

objetivo que estos gobiernos tengan una serie de características y actúen de una determinada manera.

En primer lugar, estos gobiernos deben rendir cuentas directamente a la ciudadanía en un marco coherente de pesos y contrapesos (*checks and balances*), a diferencia de lo habitual en un sistema confederal, donde los gobiernos rinden cuentas a otros gobiernos, como todavía ocurre excesivamente en la Unión Europea, y como hubiera ocurrido en los Estados Unidos sin la convención federalista que dio lugar a la Constitución. En segundo lugar, las distintas instancias se reconocen mutuamente, cooperan y practican el gobierno compartido en una serie de tareas donde se considera que el *input* de varias unidades es necesario porque legitima el resultado o porque es crucial para que las intervenciones públicas sean eficaces. En tercer lugar, el conjunto promueve una cultura de lealtad, consentimiento y fraternidad, enfatizada por Victoria Camps en este mismo libro, lo que tiene la virtud económica adicional de hacer más sostenibles las reglas y las disposiciones legales ante las cuales los agentes económicos articulan sus planes.

La modalidad de aplicación de estos principios a distintas cuestiones de política económica se desarrollará en la siguiente sección. Baste aquí poner como ejemplo de la lógica económica federal el modo en que un objetivo económico global podría satisfacerse mejor avanzando hacia instancias federales globales para algunas cuestiones específicas. El economista experto en desigualdades, Branko Milanovic, explica cómo la ayuda al desarrollo y las transferencias internacionales de renta serían mucho más eficaces si fueran gestionadas por una agencia global democrática que no dependiera de los gobiernos nacionales, sino que rindiera cuentas directamente a la ciudadanía global. En primer lugar, el diseño de las transferencias sería acorde con las preferencias globales de la población. En segundo lugar, el

ingreso en origen de las rentas a transferir se realizaría fuera de la arena política local, lo que facilitaría superar los *lobbies* y las distorsiones de los sistemas impositivos locales y nacionales. En tercer lugar, el pago de las transferencias podría ser mucho más preciso para llegar a sus objetivos reales, a quienes más lo necesitan, y en el modo que sea más sostenible para sacarles de la pobreza, soslayando las ineficiencias locales. Hoy estamos lejos de disponer de tales tipos de agencias, pero, como se ha dicho anteriormente, ya existen agencias mundiales muy poderosas. El reto es hacerlas más democráticas o hacerlas depender algún día de un Parlamento mundial democrático (Josep M. Colomer, en un apéndice de su libro *El gobierno mundial de los expertos*, explica cómo podría organizarse tal Parlamento) y que dispongan de competencias redistributivas de alcance global. Por supuesto, muchos problemas pueden resolverse a una escala inferior, especialmente aquellos cuyos efectos se agotan en las dimensiones locales. De ahí la necesidad de disponer de instancias a los distintos niveles, y de que estas mejoren su funcionamiento.

El federalismo aporta las mejores ideas para crear un marco institucional que contribuya a resolver los grandes problemas sociales y económicos del siglo XXI. Hoy, la mayor parte de los ciudadanos que viven en democracia en el mundo lo hacen ya en federaciones y lo harán aún más si conseguimos acelerar (aunque siempre será un proceso inacabado, como en los Estados Unidos) el trayecto para hacer de España y la Unión Europea auténticas federaciones.

La cuestión clave desde el punto de vista económico es cómo reformar el marco institucional actual para que cumpla una serie de objetivos:

- Regular mejor en el ámbito geográfico óptimo.
- Redistribuir más y mejor la renta, la riqueza y el poder.

- Proporcionar estabilidad y seguridad jurídica para facilitar inversiones y otras decisiones irreversibles.
- Ser aceptado democráticamente para que actúe con legitimidad y no sea visto como un instrumento tecnocrático al servicio de intereses lejanos.
- Ser consistente con valores éticos universalistas de igualdad, justicia y libertad y con una realidad de creciente mezcla y diversidad cultural.

No se trata solo de construir un Estado federal español, sino de construir una arquitectura institucional federal para el siglo XXI; se trata también de construir el Estado federal europeo (que Europa sea un "país", pero probablemente más complejo que cualquier país que haya existido hasta ahora), y ver cómo Cataluña y España pueden contribuir y encajar en ella al mismo tiempo que mejoran sus mecanismos de gobierno y representación internos. Desde el punto de vista de las políticas económicas, estos dos procesos (federalización de España y de Europa) no son dos procesos separables, dado que prácticamente la totalidad de intervenciones económicas en España a todos los niveles están influidas ya por decisiones de ámbito europeo (piénsese en las reglas sobre déficit y endeudamiento, en las políticas medioambientales, en la defensa de la competencia...).

Las propuestas sobre cómo organizar las soberanías (el "debate federal") no pueden obviar cuestiones como la defensa, la seguridad y la moneda. Estos bienes públicos son aspectos clave de la organización colectiva de lo que hasta ahora se ha conocido como Estado soberano y que hoy está mutando hacia nuevas formas de soberanía compartida. La defensa en España ya va hoy mucho más allá del ejército español. Nuestra seguridad depende de varios cuerpos de policía, que cada vez más requieren de una coordinación a nivel europeo. Cualquier reforma institucional debe

clarificar cómo resuelve estas cuestiones: si profundiza en el proceso en curso de federalización de estos bienes públicos, o si plantea un retroceso hacia fórmulas puramente nacionales. La ciudadanía tiene derecho a que las ineertidumbres sobre estas cuestiones se disipen. En lo que se refiere a la importancia de las cuestiones monetarias, bancarias y financieras, esta se ha visto confirmada con el debate en Escocia alrededor del referéndum de 2014 y lo que ha sucedido después en Grecia, tras el referéndum convocado por Tsipras en 2015. Nuestra moneda es el euro (o la libra en el caso escocés), y mientras queramos que lo sea, eso implica que hemos cedido soberanía sobre políticas que son complementarias de la gestión de una moneda común, como son el control de la deuda y la política bancaria (incluido el crédito a nuestras entidades financieras, que implica que podamos sacar dinero de los cajeros).

Hay que proporcionar certidumbre a las personas sobre la estabilidad de los bienes públicos porque toman decisiones irreversibles a lo largo de su vida, dando por seguras instituciones como las pensiones, los títulos académicos, el valor de la moneda, los sistemas de pago, las tarjetas de crédito, las políticas lingüísticas, la seguridad, los contratos e instituciones laborales, la propiedad o el contrato de alquiler de su vivienda, su pasaporte... No son solo los grandes inversores los que sufren por la incertidumbre; cualquiera tiene derecho a sentirse preocupado cuando se discute la estabilidad de bienes colectivos duraderos que están en la base de nuestro bienestar. La nueva economía institucional de Coase, North, Williamson y Aoki nos enseña la centralidad de estas cuestiones estructurales en el desarrollo económico.

Existe, pues, una necesidad de establecer o actualizar compromisos creíbles entre los gobiernos y la ciudadanía, mediante instituciones que se comprometan de forma creíble a facilitar y respetar las decisiones irreversibles que

toman las personas y las organizaciones. Hoy, nuestro marco institucional, formal y no formal, necesita una reforma en profundidad para adaptarse a la realidad del mundo de hoy y para superar la crisis a la que ha sometido la reciente recesión económica y financiera. Nuestra dotación institucional básica (formada por la Constitución española y los tratados europeos y un marco mental informal aún demasiado basado en la noción de "soberanía nacional") es como una vieja infraestructura, como los viejos estadios de fútbol o los coches cubanos. Ha prestado grandes servicios y puede seguir funcionando, podemos alargar su vida útil remendándola, pero ha envejecido y corremos serios riesgos si no la reformamos en profundidad. Pero no conviene abandonarla sin la garantía de que será sustituida por algo mejor. El auténtico plan B es seguir con el actual marco institucional. El plan A, la mejor opción, es reformarlo en profundidad y hacerlo con un apoyo parecido al que tuvo el paquete constitucional actual. Una reforma que hoy aún tiene perfiles borrosos, pero que necesitamos empezar a perfilar antes de que se produzcan accidentes irreversibles.

En este esfuerzo por perfilar los detalles de una propuesta federal, que constituya un marco institucional sólido y ampliamente aceptado que sustituya el actual, en el horizonte deberíamos vislumbrar una Europa sin fronteras con mucha libertad y flexibilidad en los niveles inferiores. Sin menoscabo de la claridad competencial que debe ser una virtud de un buen sistema federal, en un mundo de acelerado cambio tecnológico donde la innovación es permanentemente necesaria, la colaboración transversal entre instituciones para problemas concretos, incluso la experimentación, deben ser vectores que revalorizar. El economista suizo Bruno Frey ha realizado, en este sentido, la sugerente propuesta de facilitar la creación de jurisdicciones funcionales para cuestiones concretas, que incluso puedan solaparse con

las existentes. Algunos ejemplos serían las "eurorregiones", entes interadministrativos como el Instituto Ramon Llull u otros parecidos. En los Estados Unidos, los "distritos especiales" para la gestión de determinados servicios como las escuelas, el transporte local o los servicios de agua, van en esta dirección. Tienen la ventaja de guiarse por el principio del beneficio, por el cual la carga impositiva recae sobre aquellos que se benefician de un servicio, haciendo políticamente sostenible la financiación. Entre sus inconvenientes, algunos autores señalan la propensión de la disgregación administrativa a caer en manos de los *lobbies* y las dificultades de afrontar la financiación de los servicios del Estado con criterios redistributivos. En un buen sistema federal, se trata de encontrar el equilibrio adecuado entre las ventajas y desventajas de estas jurisdicciones funcionales o distritos especiales, enmarcándolos en un sistema coherente de rendición de cuentas y de existencia de potentes mecanismos redistributivos.

Hoy en día no se puede luchar contra las desigualdades, el fraude fiscal, el cambio climático, la inestabilidad financiera, etc., en el marco del Estado-nación. Los proyectos sociales y económicos requieren un marco institucional apropiado, no todo puede combinar con todo. Los responsables políticos tienen el deber de presentar proyectos donde expliciten en qué marco institucional viable y realista harán posible sus proyectos sociales —sean liberales, socialdemócratas o de izquierda radical— para que podamos evaluar su viabilidad y sus implicaciones éticas. Los líderes independentistas deberían explicar cómo piensan combatir la desigualdad y el fraude fiscal de un Estado independiente que inicialmente estaría desconectado del resto y no sería reconocido y que, en el mejor de los casos, se tendría que someter a los grandes movimientos de capital. Quienes se aferran a una idea primitiva de la soberanía nacional en un Estado

recentralizado deberían explicar cómo es eso compatible con una población de identidades plurales que consienta democráticamente las reglas, y con una moneda única (entre otros bienes colectivos) transnacional.

Una economía estable y próspera requiere hoy instituciones estables y legitimadas, apoyadas por grandes mayorías que puedan discrepar en las políticas concretas. El federalismo puede contribuir a la regeneración democrática porque, como se ha dicho anteriormente, en un sistema federal cada nivel relevante de gobierno rinde cuentas directamente a la ciudadanía, a diferencia de una confederación. La democracia es más que votar, es no abusar de las instituciones, es combatir la corrupción, y esto es mucho más fácil cuando cada nivel de gobierno tiene responsabilidades claras.

Hoy, los estados-nación, que en su momento fueron funcionales para el crecimiento y el desarrollo económicos, han dejado de serlo ante los grandes problemas de la humanidad y ante la diversidad de nuestras poblaciones en cualquier territorio, por pequeño que sea. Son viables (como también lo son los condominios con seguridad privada), pueden aislar durante un tiempo a una minoría exigua de la humanidad de los grandes problemas que nos aquejan, pero solo creando agregados democráticos los ciudadanos pueden influir seriamente en la solución de estas grandes cuestiones. Estos problemas los conocemos y los compartimos con el resto de europeos: el paro, las desigualdades, la corrupción, el fraude fiscal, el cambio climático, la inestabilidad financiera, las migraciones, las nuevas y viejas formas de inseguridad.

Cómo se organiza la soberanía no es una cuestión más, es un prerrequisito para resolver los grandes problemas de la humanidad. La arquitectura institucional óptima para el mundo del siglo XXI no la conoceríamos con exactitud ni creando las mejores comisiones de expertos, pero no puede ser la del año 1789 ni la de 1914. De hecho, esta nueva

arquitectura institucional ya se está creando, como explica muy bien el politólogo Josep M. Colomer, hace unos años premiado por la Fundación Trías Fargas y hoy tomando nota de un mundo que deja atrás los estados-nación. En Europa, ni siquiera Alemania es soberana: a menudo no puede imponer la política que desea al Banco Central Europeo. Y en realidad lo acepta porque sabe que por sí sola no tendría ninguna capacidad de influencia en el mundo.

Esto no debe ir en detrimento del principio de subsidiariedad. Los problemas colectivos tienen diferentes dimensiones: para algunos de ellos, las instituciones actuales seguirán siendo útiles y seguirán siendo la primera opción para resolverlos, pero para un número creciente de problemas, quizás los más importantes para el bienestar de las clases populares, ya no. En una Europa federal, los estados actuales cederían soberanía al nivel europeo (ya lo están haciendo, con el euro y los mecanismos surgidos a raíz de la crisis: el problema es que no son lo suficientemente democráticos) y quedarían como un nivel de gobierno más, no necesariamente eon más poder que los niveles regionales o locales. Las monarquías nacionales se convertirían en algo residual, folclórico y turístico, como los reyes de las tribus sudafricanas. No valdría la pena dedicar esfuerzos a derribarlas. Si se refuerza el nivel comunitario y, sin rupturas legales ni incertidumbres, nos ganamos mucha más libertad por debajo del nivel europeo (con países internamente organizados de forma distinta, con gobiernos en distintos niveles que compiten en excelencia y también con eurorregiones o jurisdicciones funeionales, como se ha dicho antes en la lógica de la programación por objetivos), muchas de las regiones actuales tendrían enormes oportunidades, a la vez que dispondrían de institueiones para compartir riesgos de todo tipo, económicos y de seguridad, que existen en nuestras sociedades. Por ejemplo, los catalanes tendríamos el

viento a favor para hacer del catalán (un bien público) una de las grandes lenguas de Europa, lo que no haremos nunca solo desde Cataluña. Pero sí con el apoyo del conjunto de España, y en especial de los catalanohablantes de otros territorios de España, y lo que queda de catalanohablantes en pequeñas regiones de Francia e Italia; también con el apoyo de los grandes poderes europeos, a cambio de jugar un papel constructivo y decisivo en el camino definitivo hacia la federación europea. Si no es así, si el catalán solo es defendido por un condominio a la defensiva y aislado, pero rodeado por grandes presiones migratorias y de seguridad en medio del Mediterráneo, gradualmente perderá fuerza, como tantas lenguas minoritarias.

Hace más de quinientos años, los estados-nación, como nos recuerda el historiador Hendrik Spruyt, eran una posibilidad más en un contexto de gran diversidad institucional, donde coexistían con los imperios, las ligas de ciudades y las ciudades-Estado. Se hicieron hegemónicos, han llegado a dominar todo el planeta excepto el continente antártico, pero hoy están terminando su ciclo histórico. Es hora de volver a la diversidad institucional, esta vez en un contexto de unidad europea, de cooperación y de democracia.

En un mundo que va superando las viejas rigideces del Estado-nación, el federalismo sintoniza con las reflexiones de Elinor Ostrom, la desaparecida politóloga y premio Nobel de Economía, que hizo de su trayectoria investigadora un alegato a favor de la diversidad institucional, de la adaptabilidad de comunidades y gobiernos para alcanzar la escala y grado de complejidad justas para resolver los problemas de coordinación y cooperación entre los seres humanos. La función de las instituciones, decía Ostrom en el discurso que ofreció con motivo de ese máximo galardón, debe ser extraer lo mejor de la naturaleza humana y contener lo peor. La economía tradicional tendía a tomar los valores y preferencias

de las personas como exógenamente predeterminados, pero hoy la moderna economía, con autores como Samuel Bowles al frente, tiende a pensar que el contexto institucional (cómo organizamos los mercados, los gobiernos y las comunidades) tiene una influencia crucial en nuestras normas individuales y sociales de comportamiento. El ser humano posee una tendencia a la cooperación entre quienes forman parte de su propio grupo; y la labor del federalismo es extender el significado del grupo, a toda la humanidad sin dejar de valorar las identidades singulares (derecho a la diferencia sin diferencia de derechos). Como dice Victoria Camps en el primer capítulo de este libro, el federalismo es la estructura de gobierno que mejor promueve y organiza la fraternidad (sin dejarla como una llamada vacía y puntual, sino institucionalizándola) entre los seres humanos.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS ECONÓMICAS EN ESPAÑA Y EUROPA

Las reformas federales afectan a todos los ámbitos de la intervención colectiva en la economía. Los grandes retos económicos de España y Europa en una perspectiva federal tienen que ver, por consiguiente, con el crecimiento a largo plazo en un contexto de globalización y cambios tecnológicos, la estabilización del ciclo económico (la salida de la crisis y la prevención de la siguiente), la corrección de fallos del mercado (el deterioro ambiental, el cambio climático, los riesgos financieros) o la lucha contra la desigualdad. La economía global, en general, y los países en vías de desarrollo, en particular, también se enfrentan a retos enormes que interaccionan con sus desafíos institucionales (por ejemplo, la estabilidad de las regiones que rodean a Europa por el sur y el este) y cuya resolución afecta directamente a las

economías europeas por su impacto en la economía global, la seguridad y los flujos migratorios.

Sobre la relación entre el federalismo y las posibilidades de desarrollo es ilustrativo comparar los últimos cincuenta años de un continente, África, que se descolonizó creando pequeños estados con los de un subcontinente, India, cuya descolonización siguió un modelo federal propio de un gran agregado democrático. A pesar de todas sus dificultades, el subcontinente indio está hoy entre las zonas del mundo que más crece y que ha sido desde su nacimiento, e ininterumpidamente, una democracia, algo que contrasta con los conflictos violentos, las dificultades de cooperación y el retraso económico de la mayoría del continente africano.

En el resto de esta sección se reflexiona sobre la necesidad de reformas federales, con el foco en España y Europa, en cuatro grandes bloques de políticas económicas: las relaciones fiscales entre gobiernos (que determinan un gran número de políticas concretas), las políticas de estabilización macroeconómica, la lucha contra las desigualdades y las políticas de regulación microeconómica. Como se verá, estos no son bloques fácilmente separables, sino que interaccionan entre ellos. Esta interacción es en sí misma una buena razón para desarrollar un sistema federal que combine el tratamiento global de los problemas con la existencia de gobiernos a distintos niveles, que den un trato específico a cada problema en particular.

LAS RELACIONES FISCALES ENTRE GOBIERNOS

Aunque la acción pública no se limita a gastar e ingresar, sino también a regular, promover y liderar, una cuestión crucial en la construcción de la hacienda federal, necesaria a España y Europa, es cómo se distribuyen los gastos e

ingresos públicos entre unidades de gobierno. Un buen sistema federal debe combinar autonomía y solidaridad, teniendo en cuenta los efectos (externalidades) que la acción fiscal de una unidad causa en otras unidades. Estos efectos externos pueden ser tanto horizontales (entre unidades al mismo nivel; por ejemplo, a través de la competencia fiscal para atraer factores de producción móviles) como verticales (entre unidades a distintos niveles; por ejemplo, sobreexplotando una misma base fiscal mediante impuestos que se comparten). Un sistema solidario debe garantizar que toda la ciudadanía esté protegida por igual ante los riesgos básicos. Y la autonomía debe garantizar que las unidades puedan dar protección ante los riesgos básicos de distintas maneras y puedan ir más allá en su acción de gobierno si lo desean. Para combinar bien autonomía y solidaridad, todos los sistemas federales disponen de fondos de nivelación. A través de estos, las unidades de una federación recaudan sus impuestos y, dado un esfuerzo fiscal comparable, aquellas unidades que no logran unos mínimos para alcanzar el nivel de gasto que se considera básico, ven complementada su financiación con fondos procedentes ya sea del nivel federal directamente o de un fondo al que contribuyen las otras unidades. Cuando los saldos fiscales entre territorios se desarrollan de forma justa, el resultado final no se aleja mucho de la fórmula por la que las unidades contribuyen en función de la renta y reciben en función de la población. Respecto a tener en cuenta los efectos externos entre unidades, es crucial la coordinación federal para minimizar los efectos negativos de la competencia fiscal, para lo cual la asignación de impuestos a cada unidad debe tener en cuenta la movilidad potencial de las bases a las que se aplican los impuestos. Para una asignación dada, deberá poner en marcha normas comunes, por ejemplo, estableciendo mínimos impositivos para aquellos impuestos sobre los que varias unidades tengan capacidad

normativa, pero cuyas bases sigan teniendo un componente de movilidad.

El proceso simultáneo de integración europea y de federalización de España debe seguir estos principios. La crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto que la incidencia de la Unión Europea y sus instituciones, especialmente en la zona euro, lejos de disminuir, debería ser aún mayor, siempre que se haga en un marco democrático, excesivamente restrictivo en la actualidad. Esta mayor incidencia deberá ir acompañada de los necesarios principios de transparencia, equidad y eficiencia. En particular, en la Unión Europea, en aplicación de los principios de federalismo democrático, se debe conseguir la ubicación de los impuestos en el nivel más eficiente, asignando gradualmente aquellos cuyas bases son más móviles al nivel superior posible, que en este caso es el europeo. Se han dado pasos positivos, pero modestos, en la unificación de criterios en cuanto al impuesto de sociedades, pero hay que ir mucho más lejos, hacia una imposición común sobre el capital que ponga en común toda la información sobre todo tipo de activos, en la línea de las propuestas del economista francés Thomas Piketty, y que incluyen una lucha coordinada y decidida contra el fraude fiscal. Esta imposición común sobre el capital debería financiar un presupuesto europeo mucho más ambicioso, que desarrollara planes de inversiones y una política social europea que nivelara la protección de los europeos ante riesgos básicos, incluyendo los *shocks* macroeconómicos asimétricos, las catástrofes naturales y los impactos de la inestabilidad fuera de las fronteras de Europa.

El pacto fiscal que España y Cataluña necesitan debería ser federal y enmarcarse en el horizonte de esta mayor integración europea. En particular, debería girar en torno a los siguientes cuatro ejes:

• Reforma del proceso descentralizador en una dirección federal. España ha accedido a la descentralización desde un Estado unitario y esto ha implicado que la última palabra sobre el proceso la haya tenido el gobierno central. El árbitro del proceso debería ser independiente del gobierno central y los gobiernos autonómicos. La reforma del Senado y la creación de un organismo parlamentario que sustituya al actual Consejo de Política Fiscal y Financiera serían pasos importantes en esta dirección.

• Reforma del sistema de financiación. El modelo aprobado en 2009 empezó dando más recursos a todas las comunidades autónomas, entre ellas Cataluña, pero es complejo y opaco, a pesar de envolverse en una retórica cuasi federal. Las políticas de austeridad para dar respuesta a la crisis y la recentralización impuesta por los gobiernos del PP han empeorado la situación. El modelo de financiación debe velar por la equidad y también por la eficiencia. Debe simplificar y hacer más transparente el mecanismo de nivelación. Debe incorporar fuertes incentivos marginales al esfuerzo fiscal de las comunidades, que permitan su autonomía financiera y la corrección de los altos niveles de endeudamiento provocados por la crisis.

• Deben establecerse fondos de desarrollo y criterios de inversión por parte del gobierno central separados de las reglas de financiación de los gastos corrientes, que respondan a criterios objetivos, transparentes y evaluables, y en los cuales tangan una participación el conjunto de gobiernos a través de un Senado reformado.

• Debe producirse un encaje de los regímenes foral (aplicado al País Vasco y Navarra) y común. La falta de equidad del sistema de financiación regional español debe ser eliminada. Y

para ello es el sistema foral el que debe converger hacia el común. A menos que sea voluntariamente ofrecido por las comunidades forales, un cambio en la asignación de tributos es difícil. Cambiar el diseño del cupo, sin embargo, es factible en un horizonte a medio plazo.

En la situación actual y de cara al futuro, debe reflexionarse sobre los criterios de reparto de las condiciones de déficit y endeudamiento en España impuestos por la disciplina de la Unión Europea y la zona euro. En la actualidad, gran parte de los criterios de financiación autonómica quedan desfigurados por el hecho de que las comunidades autónomas tienen altísimos niveles de endeudamiento y, al ver cerrado su acceso a los mercados crediticios, tienen al gobierno central como única fuente de liquidez. Un nuevo sistema más justo y transparente de financiación probablemente deberá partir de una reestructuración de la deuda actual y del establecimiento de reglas consensuadas pero adaptadas a casos específicos para evitar que la situación se repita, introduciendo mecanismos e instituciones creíbles para eliminar, por parte de todos los agentes implicados, la expectativa de altos niveles de endeudamiento y del consiguiente rescate. Para que ello sea posible, es imprescindible que el sistema en su conjunto, en España y Europa, responda mejor ante la existencia de *shocks* macroeconómicos asimétricos, como se explica más adelante.

El federalismo no promete una Arcadia feliz donde estas cuestiones quedarán resueltas para siempre a partir de un "día D". Todas las federaciones tienen controversias y debates permanentes sobre el reparto de gastos e ingresos, pero ofrecen mecanismos democráticos estables para canalizar estos debates y estas controversias, a partir de unas reglas e instituciones comunes y unos criterios estables y compartidos.

Las economías fluctúan cíclicamente alrededor de un nivel de producción potencial, que es resultado del crecimiento económico a largo plazo. Estas fluctuaciones dan lugar a crisis y expansiones. En ausencia de intervención pública, el mecanismo de mercado conduciría a largo plazo a la economía a su nivel potencial cuando se desviara de él. El problema es que, en este largo plazo, cuando se producen fluctuaciones negativas como la que se ha vivido desde 2008, el sufrimiento humano por el desempleo y la pérdida de poder de negociación de la clase trabajadora puede ser enorme, y por ello desde la Gran Depresión de la década de 1930 existe cierto consenso en que es deseable intervenir activamente mediante la política fiscal y monetaria para acelerar el regreso de la economía a su nivel potencial. Las ideas neoliberales que se expandieron desde finales del siglo XX han erosionado un tanto este consenso, y, junto a los conflictos de interés entre acreedores y deudores, han dificultado mediante las políticas de austeridad más de la cuenta la superación de la crisis económica y financiera que se inició a finales de la primera década del siglo XXI.

Esta crisis ha sido también la crisis del euro, nuestra moneda común. Se inició como una crisis financiera, pero esta derivó en algunos países en la necesidad por parte del sector público de rescatar bancos, lo que originó un fuerte aumento de los déficits y la deuda pública. La creación de la moneda única europea, que en 2002 fue abrazada por la mayoría de los países de la Unión Europea, aunque no por todos, fue fundamentalmente un proyecto político para acelerar la integración de las economías y las sociedades europeas. Una moneda única, sin embargo, genera severas disfunciones si no va acompañada de movilidad laboral y de una unión fiscal, es decir, de transferencias de renta ante ante

shocks asimétricos y de una puesta en común de la deuda y los riesgos conjuntos. Las fuertes tensiones entre el deseo compartido de mantener la moneda común y la inexistencia de una unión fiscal con transferencias y riesgos compartidos se puso de manifiesto dramáticamente con ocasión de la crisis de Grecia.

La importancia de un nivel central que ayude a estabilizar las economías que reciben *shocks* asimétricos se puede ilustrar con el ejemplo mismo de las relaciones entre Cataluña y España. La tabla 1 presenta la balanza fiscal estructural presentada por la Generalitat a lo largo del periodo 2006-2010, calculada con el método del flujo beneficio y expresada en euros de 2010. Esto significa que los saldos fiscales favorables y desfavorables se calculan descontando el efecto del ciclo económico, es decir, como si el presupuesto estuviera equilibrado. Y que el cálculo relevante no son los flujos monetarios que entran en Cataluña, sino el beneficio del gasto público (por ejemplo, los flujos monetarios que entran en gasto de defensa son mínimos, pero Cataluña se ve afectada igual que otra comunidad por el gasto total de defensa, que se considera un bien público puro, es decir, cuyo disfrute es común).

Como podemos ver, la balanza estructural muestra un comportamiento temporal remarcablemente estable, con valores muy cercanos a la media del periodo de 11.802 millones de euros. La razón de esta estabilidad es que la definición de saldo estructural elimina de la balanza observada el efecto del déficit del gobierno central, que es la parte más volátil, más cíclica, de la actividad presupuestaria de este nivel de gobierno. Este componente es el que denominamos "balanza cíclica", que muestra el efecto del déficit público sobre la balanza observada. Mientras que la balanza estructural es siempre adversa a Cataluña, la cíclica es adversa en la fase expansiva, cuando los ingresos son altos y los gastos,

particularmente los asociados al paro, bajos, y favorable a Cataluña en la fase recesiva del ciclo, cuando los ingresos impositivos son bajos y los gastos altos. Según estos resultados, en la actual crisis económica el gobierno central, en el ejercicio de sus competencias, estaría teniendo un papel relevante en materia de políticas estabilizadoras para la economía catalana, aportando en Cataluña del orden de 13.000 millones de euros anuales en los años 2009 y 2010. Una aportación, en términos absolutos, más significativa que la detracción neta que, por razones cíclicas (y también en ejercicio de sus competencias), estaría obteniendo en la fase expansiva del ciclo: unos 5.000 millones de euros anuales en los años 2006 y 2007.

TABLA 1

BALANZAS FISCALES OBSERVADA, ESTRUCTURAL Y CÍCLICA. GENERALITAT DE CATALUNYA. MÉTODO DEL FLUJO BENEFICIO

	MILLONES DE EUROS DE 2010			
	2006	2007	2008	2009
Balanza fiscal observada	16.737	17.744	6.586	-4.131
Balanza estructural	11.723	12.129	12.313	11.588
Balanza cíclica	5.014	5.616	-5.728	-15.719
	PORCENTANJE DEL PIB CATALÁN			
	2006	2007	2008	2009
Balanza fiscal observada	8,0	8,3	3,1	-2,1
Balanza estructural	5,6	5,6	5,9	5,8
Balanza cíclica	2,4	2,6	-2,7	-7,8

Fuente: Capítulo de Antoni Zabalza y Francesc Trillas en *Economía de una España federal.*

La balanza estructural obedece a un objetivo muy claro, que es el de tener una medida del efecto permanente, una vez

descontada la influencia cíclica del déficit, de la actividad presupuestaria del gobierno en Cataluña, pero su estimación práctica no está exenta de problemas. Y para tener una idea del rol económico del nivel central, es crucial no perder de vista la función estabilizadora, en cuya ausencia Cataluña hubiera sufrido mucho más las consecuencias de la crisis.

En la historia fiscal de los Estados Unidos también se puede comprobar la importancia de las políticas de estabilización para las relaciones entre la federación y los estados. El artículo "Fiscal Federalism: US History for the Architects of Europe's Fiscal Union", de C. Randall Henning y Martin Kessler, es una fuente muy interesante para comprender las relaciones entre el ciclo económico, la deuda y las relaciones entre gobiernos. Para que las unidades subcentrales puedan practicar la autonomía y la responsabilidad fiscal, es crucial que se manejen en un contexto de finanzas públicas saneadas, donde tengan acceso al endeudamiento en los mercados financieros en condiciones normales si lo necesitan, lo que requiere que sus niveles de déficit sean sostenibles. De ahí que los presupuestos de estas unidades suelan ser procíclicos, agravándose su situación financiera en condiciones de crisis. Por eso es crucial que en un sistema federal el nivel central asuma el grueso de las competencias estabilizadoras del ciclo económico. En los Estados Unidos, desde el siglo XIX, los estados han desarrollado reglas para garantizar presupuestos equilibrados y para comprometerse a no endeudarse en exceso. Pero como argumentan Henning y Kessler, antes de extraer conclusiones precipitadas de la experiencia de los Estados Unidos y llegar a la conclusión de que los frenos de deuda constitucionales son una solución clave para los problemas de deuda de Europa. La experiencia de los Estados Unidos sugiere que es probable que la trayectoria a través de la cual se adoptan y aplican las reglas sea crítica para su puesta en

práctica y que la introducción de tales normas para los estados miembros de la zona euro debería ir acompañada de un sistema federal de poderes fiscales y un fondo común de salvamento y recapitalización de los bancos. En este sentido, hay que tener en cuenta tres aspectos esenciales del contexto en el que operan las normas de presupuesto equilibrado de los estados. En primer lugar, dentro del sistema federal de los Estados Unidos, los estados son "soberanos" con respecto a la deuda, en el sentido de que no pueden ser rescatados por el nivel federal. En segundo lugar, la relación del gobierno federal con los estados debe verse en el contexto de una unión fiscal más amplia. Desde que se promulgó el plan de Alexander Hamilton, el primer ministro del Tesoro y padre de la Constitución, la deuda federal ha sido apoyada por un sistema completo de poderes federales, incluyendo un poder democráticamente controlado para establecer impuestos. El papel del gobierno federal en el gasto público y los impuestos es considerable en relación con los estados. La teoría de las áreas monetarias óptimas nos ha enseñado a centrar la atención en las transferencias fiscales entre las diferentes regiones del área (el conjunto del país en los Estados Unidos), que se efeetúan a través del sistema federal de ingresos y gastos, así eomo a través del apoyo presupuestario directo a los estados y gobiernos locales. La tercera consideración tiene que ver con los bancos y el mereado de capitales. En comparación con Europa, los bancos son menos importantes para la financiación en los Estados Unidos y la regulación bancaria es menos fragmentada, siendo, sobre todo, una responsabilidad federal. Estabilizar el sistema bancario, además de estabilizar la macroeconomía, ha sido responsabilidad del gobierno federal. En los Estados Unidos, los estados no han llevado a cabo por sí mismos rescates bancarios o recapitalización de los bancos a gran escala durante el último siglo. Como consecuencia, la necesidad de estabilizar el sistema

bancario no entró en conflicto con las normas de presupuesto equilibrado a nivel estatal. En la zona del euro, por el contrario, la armonización de la regulación bancaria es aún joven, pese a que se han dado pasos importantes recientemente, y los costes fiscales de los rescates bancarios y la recapitalización siguen siendo fundamentalmente una responsabilidad nacional. La introducción de frenos a la deuda ya ha chocado con la necesidad de establecer rescates a gran escala de los sistemas bancarios para los estados miembros. Es, por tanto, importante que la zona euro acelere la unificación de la regulación bancaria y cree un fondo común de recursos fiscales para el rescate, reestructuración y recapitalización de los bancos.

POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD

Las políticas distributivas y actuariales (que permiten asegurarse ante riesgos) requieren un sistema democrático adaptado a la realidad de unas transacciones económicas complejas entre territorios con poblaciones, sentimientos de solidaridad y riqueza heterogéneos. Estas políticas condicionan y se ven condicionadas por las políticas sobre gastos e ingresos fiscales, y por las políticas de estabilización analizadas anteriormente. La Unión Europea tiene el potencial de convertirse en un gran mercado que a la vez sea un espacio de acción colectiva y prosperidad compartida (de lo contrario, el mercado será difícilmente sostenible). Combinar mercado más integrado y mecanismos de solidaridad no es sencillo en un espacio continental con una gran diversidad cultural y social. Hoy, tras la incorporación de los países del este, las diferencias entre los países más ricos y más pobres de la Unión son de una proporción de 4 a 1, en comparación con la proporción de 2 a 1 entre los estados de los Estados Unidos o la de 2 a 1 entre las comunidades autónomas españolas. Esto implicará un esfuerzo redistributivo ambicioso (al que, por cierto,

Cataluña y otras regiones ricas con pulsiones secesionistas también deberían contribuir en caso de ser estados miembros de la Unión Europea), al que los territorios más ricos se sumarán si el sistema federal también les sirve para protegerse ante riesgos y para garantizar el acceso a un gran mercado próspero y estable.

La tabla 2 muestra la desigualdad entre la renta per cápita de las jurisdicciones (mediante el índice de Gini, que mide la desigualdad —desde máxima igualdad en 0 a máxima desigualdad en 100—, calculado con datos de 2002) y entre personas, y qué porcentaje de la desigualdad entre personas se explica por la desigualdad entre jurisdicciones. Se puede ver cómo, en los Estados Unidos, a pesar de que la desigualdad entre personas es muy parecida a la desigualdad total entre personas en la Europa de los 27 (aparece en la tabla también la Europa de los 39, que resultaría de adicionales ampliaciones incluyendo, por ejemplo, a Turquía), la desigualdad entre jurisdicciones es más baja, lo que facilita la cohesión del país. Un gran reto para la integración europea es aumentar la cohesión entre estados miembros, reduciendo las diferencias de renta. A modo ilustrativo, las diferencias entre provincias en China es similar a la de la Europa de los 27, lo que, según Milanovic, plantea serios interrogantes sobre las posibilidades de que China, que tiene un grado relativamente elevado de heterogeneidad lingüística y étnica, sobreviva como una potencia integrada en caso de que se convierta en una democracia, a no ser que combine fuertes políticas de igualación con un sistema político explícitamente federal. Del mismo modo, la posibilidad de generar altos consensos para avanzar hacia una Europa más integrada requerirá avanzar, al menos al mismo tiempo, hacia una mayor igualdad entre jurisdicciones con una elevada heterogeneidad cultural y lingüística.

TABLA 2

DESCOMPOSICIÓN DE LAS DESIGUALDADES (ÍNDICES DE GINI)

	ENTRE JURISDICCIONES	ENTRE PERSONAS	DESIGUALDAD TOTAL EXPLICADA POR LA DESIGUALDAD ENTRE JURISDICCIONES (%)
Estados Unidos (50 estados)	6	40	15
Europa (15 estados miembros)	10	33	30
Europa (27 estados miembros)	23	40	57
Europa (39 estados miembros)	30	45	67
China (29 provincias)	24	40	60

Fuente: Branko Milanovic.

La necesidad de compaginar mercado único con espacio de solidaridad común ha generado recientemente un debate muy necesario sobre la puesta en marcha de programas europeos de renta básica, salario mínimo, subsidio europeo de desempleo o mecanismos relacionados para asegurar unos mínimos de bienestar al conjunto de la población, independientemente del país de origen.

Desde un punto de vista normativo (por el que intentamos establecer lo que se debería hacer a partir de algún criterio de bienestar del conjunto de ciudadanos), quienes hacen propuestas respecto a aumentar o disminuir el número de estados, o quienes hacemos propuestas respecto a reformar su estructura, deberíamos aclarar el criterio a partir del cual se juzgarán las diferentes alternativas. En particular, es importante aclarar si el criterio es el bienestar de un grupo previamente definido de ciudadanos (una "nación", por ejemplo) o es el conjunto de la humanidad o una parte de esta que no sea una única nación.

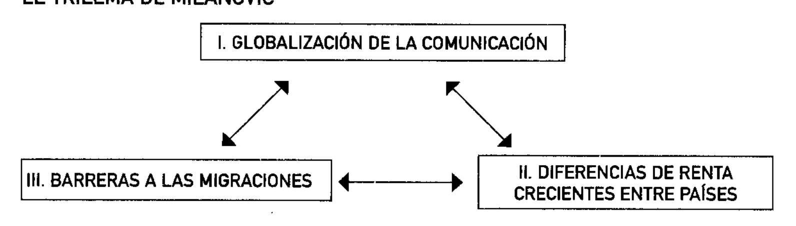
Desde un punto de vista universalista, y en general desde una perspectiva liberal o progresista (como la de Kymlicka, uno de los principales especialistas en la cuestión), se hace difícil pensar en una noción que privilegie el

bienestar de unos ciudadanos del planeta por encima del bienestar de otros. De todas formas, esto no impide analizar si una determinada configuración de las soberanías beneficia o perjudica, con relación al bienestar de sus ciudadanos, a un grupo nacional determinado de los habitantes del planeta, dado que el análisis de costes y beneficios de las diferentes configuraciones sobre este grupo será relevante en cuanto a los movimientos políticos asociados a mantener o alterar la estructura existente.

Un último aspecto en cuanto a las diferencias entre países al que hace referencia Milanovic es el de las desigualdades entre países del mundo en general, y en particular las desigualdades entre países desarrollados y en vías de desarrollo como determinantes de movimientos migratorios. Los salarios de los trabajadores no cualificados en los países ricos y pobres difieren en una escala de 10 a 1. La cohesión entre los miembros de unas hipotéticas clases populares a nivel mundial es hoy mucho más difícil que en tiempos de la Revolución industrial. Un asunto clave de las próximas décadas será cómo lidiar con las migraciones internacionales en este contexto, reconociendo que la migración es probablemente el instrumento más poderoso para reducir la pobreza global y la desigualdad. En este sentido, Milanovic plantea su propio "trilema", representado en la figura 1. Dado que, a diferencia del pasado, hoy cualquier persona del mundo conoce al menos algún aspecto de la vida en los países más ricos (por la globalización de las comunicaciones: televisión, cine, internet), y dado que las diferencias son tan acusadas, se hace difícil pensar que se podrán mantener unas fuertes barreras migratorias. Por el contrario, si se quieren mantener estas barreras, habrá que reducir las diferencias o suprimir la comunicación entre países, lo que parece difícilmente factible.

FIGURA 1

EL TRILEMA DE MILANOVIC



Estos movimientos se pueden ver exponencialmente aumentados en el futuro si se cumplen las peores previsiones en cuanto al cambio climático, lo que ha llevado a algunos expertos a afirmar que el problema del cambio climático y el problema de la pobreza mundial solo se podrán solucionar abordando ambos problemas conjuntamente. La combinación de muchas de estas desigualdades con problemas identitarios (étnicos, religiosos, lingüísticos, culturales) aumenta la gravedad de estas realidades y hace más urgente anticiparse a los problemas.

Desde el punto de vista normativo, Kymlicka propone combinar el derecho de las nacionalidades a organizar la convivencia de acuerdo con sus criterios, incluyendo restricciones a la inmigración (dentro de unos márgenes) con un instrumento distributivo a nivel internacional, que podría encontrar una guía práctica en la propuesta del economista francés, Thomas Piketty, de instaurar un impuesto progresivo internacional sobre el capital.

Este economista reconoce que se trata de una propuesta utópica, pero que él considera útil como punto de referencia con el que comparar propuestas más realistas como un impuesto europeo sobre las grandes fortunas. Estas propuestas son necesarias si se trata de hacer frente a las nuevas desigualdades que se plantean a nivel planetario, que requieren nuevos instrumentos, adicionales a los que se desarrollaron en el siglo XX (el Estado social y el impuesto sobre la renta progresivo).

Las nuevas desigualdades son fruto de la interacción del proceso de globalización (integración económica internacional) y de la dinámica propia de acumulación de riqueza del capitalismo. La creciente concentración de la riqueza en pocas manos contrasta con la acumulación de problemas sociales por resolver, como la pobreza mundial, la crisis de la deuda y la austeridad en Europa o la necesidad de hacer frente a inversiones públicas para mitigar el cambio climático y eventualmente adaptarse a él. Es difícil pensar cómo esta creciente concentración puede ser compatible con la democracia y, al mismo tiempo, dado que la concentración se da en un escenario de movimientos internacionales de capital, es difícil pensar cómo se le puede hacer frente desde las herramientas tradicionales del Estado-nación.

Un impuesto global progresivo sobre el capital funcionaría de la siguiente manera. Se produciría un intercambio automático de información entre entidades financieras y el envío de un borrador a todas las personas con su declaración, sobre la que podrían sugerir correcciones (como se hace hoy en día en los países desarrollados con el impuesto de la renta). Cada persona pagaría un tipo impositivo creciente en función del valor de mercado de su patrimonio mundial, incluyendo todo tipo de activos.

Un impuesto europeo más realista (que sería consistente con el principio de asignar las bases fiscales más móviles al nivel federal) funcionaría de una forma similar, pero restringido a los países europeos. Una versión de urgencia adaptada a los países de la zona euro permitiría reducir sensiblemente la deuda pública y aliviar sustancialmente la crisis de la deuda.

Estas propuestas permiten hacer compatibles políticas potentes de redistribución y estabilización con el mantenimiento y la aceptación de una economía fuertemente integrada a nivel internacional. Presuponen dos cosas: la

aceptación de que es necesaria y deseable la integración económica internacional, es decir, el rechazo a un repliegue nacional; y un criterio de justicia distributiva por el que la equidad entre las personas es un objetivo tan importante o más que el de la eficiencia. Lógicamente, personas partidarias de alguna forma de repliegue nacional o poco partidarias de introducir criterios de equidad tenderán a rechazar estos planteamientos.

Una implicación de la introducción de impuestos internacionales, que debe ir acompañada de una lucha coordinada contra el fraude fiscal, es la necesidad de construir instituciones de gobierno transnacional. Como reconoce Piketty, el impuesto progresivo sobre el capital exige un nivel elevado de cooperación y de integración política regional. No está al alcance de los estados-nación sobre los que se han construido los compromisos sociales precedentes.

La construcción del federalismo moderno debe reconocer que existen fuerzas también en la construcción de los sistemas federales que presionan en la dirección de mantener las desigualdades. Ello es así porque, en la medida en que se reconoce un poder político y una capacidad de autonomía a agregados con capacidad fiscal y económica dispar, se les puede otorgar una posición de ventaja en el sistema político. Esto puede ocurrir, por ejemplo, mediante los mecanismos de sobrerrepresentación en las cámaras territoriales o mediante la existencia de poder de veto sobre algunas cuestiones. En el caso del federalismo sudafricano, por ejemplo, el respeto a la autonomía de regiones donde la minoría nacional blanca era mayoritaria fue crucial para la aceptación del régimen *post-apartheid* por parte de quienes ostentaban el poder hasta entonces. Por lo tanto, el federalismo en sí mismo no resuelve todos los problemas de desigualdad. Debe complementarse con mecanismos explícitos de solidaridad y cohesión. Pero en el siglo XXI, un federalismo que supere el Estado-nación y

que desarrolle mecanismos distributivos de amplio alcance es fundamental para corregir algunos de los aspectos más inquietantes de la globalización.

POLÍTICAS DE REGULACIÓN MICROECONÓMICA

Los objetivos que se plantean los poderes públicos no se satisfacen teniendo solo como instrumentos las herramientas de gastos e ingresos. Además, tienen a su disposición todo un arsenal de palancas de intervención regulatoria en áreas que van desde el establecimiento de normas y estándares, la fijación de precios (empezando por el precio del dinero, los tipos de interés), las políticas de defensa de la competencia, las normas de gobierno corporativo, la regulación del riesgo financiero, etc. Un ejemplo de la importancia de esta dimensión de la intervención de los poderes públicos en la economía es que la Unión Europea, pese a disponer de un presupuesto minúsculo en comparación con el PIB, condiciona la vida de toda la ciudadanía de la Unión mediante el establecimiento de todo tipo de normas que afectan a la libre circulación de personas, mercancías y capitales.

También en este terreno, en una economía moderna las decisiones regulatorias de un gobierno tienen implicaciones para otros gobiernos, ya sea en el mismo nivel horizontal o en distintos niveles de la cadena vertical. Estas relaciones se producen incluso en ausencia de un sistema federal explícito, por lo que es necesario que los efectos se expliciten y sean abordados en un sistema institucionalizado. En comparación con el federalismo fiscal, el federalismo regulatorio añade un énfasis mayor a las posibilidades de experimentación que aporta un sistema de gobierno multinivel. Es lo que se conoce como "federalismo de laboratorio", por el que, ante la incertidumbre sobre cuál es la mejor solución a un posible problema, es deseable que se intenten distintas

posibles soluciones y, tras un aprendizaje colectivo, se expanda con posterioridad aquella que haya dado mejores resultados. O que se mantengan distintas soluciones ahí donde las condiciones o las preferencias de la población sean distintas. Esto es así especialmente en aquellos sectores donde se producen avances tecnológicos acelerados. Por ejemplo, en el caso Microsoft de defensa de la competencia intervinieron varias agencias a distintos niveles, y en un mismo nivel, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea. Este enfoque multiagencia permitió unos niveles de diversidad institucional que facilitaron la adopción de distintos puntos de vista y un aprendizaje colectivo, que, según los expertos, dio como resultado un tratamiento a los problemas de abuso de posición dominante que terminó siendo útil para los consumidores al tiempo que preservaba los incentivos a la innovación. Esta diversidad institucional, compatible con elementos de coordinación y cooperación en un sistema federal, también supone una forma de ejercer cierto control sobre las imperfecciones cognitivas de quienes toman decisiones públicas. El monopolio de la toma de decisiones, por el contrario, facilita que se eternicen sin corregirse los fallos de comportamiento de los responsables de políticas públicas, que pueden manifestarse en exceso de confianza, exceso de optimismo, visión de túnel, etc.

Algunos autores han puesto de manifiesto los riesgos que se derivan de mantener varias instancias de toma de decisiones en un contexto de integración económica y movilidad de los factores productivos (capital y trabajo). Ante dicha movilidad, existe el riesgo de que las distintas jurisdicciones compitan entre ellas por rebajar los estándares regulatorios en una carrera hacia el fondo (*race to the bottom*) por reducir los costes de los negocios para los inversores en materia de derechos laborales o estándares medioambientales. Sin embargo, también existe la posibilidad de que los

factores móviles, tanto trabajadores o trabajadoras como capital, se dirijan a aquellas jurisdicciones que les ofrezcan mayor calidad regulatoria, mayor certidumbre y una mejor gestión de los conflictos inherentes a una sociedad compleja. En este caso estaríamos ante una carrera hacia lo alto (*race to the top*). No cabe duda de que un buen sistema federal debe tratar de mantener la diversidad institucional introduciendo incentivos, como estándares mínimos, que faciliten que la competencia se establezca hacia lo alto y no hacia el fondo. Y la evidencia empírica apunta en esta dirección: en los buenos sistemas federales no se produce una convergencia hacia estándares regulatorios de baja calidad, sino el mantenimiento de una diversidad de soluciones adaptadas a distintas preferencias, que permiten a los agentes económicos desarrollar sus planes en un marco de estabilidad y confianza.

Existe un terreno donde la regulación interacciona directamente con las políticas de gastos e ingresos públicos a través de la intervención de varios niveles de la Administración. Este terreno es el de la construcción de grandes infraestructuras y la gestión de servicios sobre estas, ya sea en el sector de los transportes, de la energía, de las telecomunicaciones o del agua. La interacción se produce porque la financiación de la construcción, el mantenimiento y la operación de infraestructuras y servicios puede combinar financiación por parte de los y las contribuyentes, con financiación a base de peajes u otros pagos aportados por quienes los usan. En el caso de grandes redes de infraestructuras, además, esta financiación requiere la coordinación de varios gobiernos; de nuevo, ya sea a un mismo nivel o en distintos niveles de la cadena vertical de gobierno. Ello solo se puede alcanzar adecuadamente en un sistema federal óptimo, que combina un buen conocimiento de las necesidades sobre el terreno con una institucionalización de la cooperación entre gobiernos. En el caso español, por ejemplo, es difícil imaginar cómo se construirán las infraestructuras

asociadas al llamado "corredor del Mediterráneo" (que afecta a varias jurisdicciones) si no es en un buen sistema federal. Un sistema de cooperación federal donde los planes de inversión se deciden en organismos federales de gobierno compartido nunca priorizaría planes de inversión de infraestructuras de diseño puramente radial, como se ha hecho durante muchas décadas en España, sino que priorizaria criterios económicos de eficiencia en beneficio del conjunto. Como señala la contribución de Joan Botella en este libro, el federalismo tiende a compartir también los beneficios de la capitalidad, lo cual debe reflejarse en el origen y destino de las grandes infraestructuras de transporte. La introducción de otros criterios, como el desarrollo regional, debería hacerse de modo transparente y siempre justificando su adopción en función del interés general.

Las infraestructuras comunes son, por tanto, cruciales para la integración de mercados y, por consiguiente, para el crecimiento económico a largo plazo. Por esta razón, las autoridades europeas vienen impulsando desde hace años, con más éxito que en otras áreas de actuación, políticas que combinan la defensa de la competencia con los incentivos a la creación de redes transnacionales, aunque con mayor énfasis en lo primero que en lo segundo. A pesar de que las autoridades europeas y nacionales tienen un buen sistema de distribución de responsabilidades en el control del poder de mercado, sigue siendo paradójico que, en sectores donde tecnológicamente sería posible, no existan todavía licencias paneuropeas, por ejemplo, en telefonía móvil, televisión por satélite o gestión de cuentas bancarias. Aunque las empresas son libres de moverse por Europa, los consumidores se enfrentan a barreras artificiales por las que solo pueden elegir productos "nacionales" en estos y otros sectores.

Uno de los grandes retos del federalismo, en definitiva, consiste en institucionalizar los mecanismos de protección y

el marco jurídico que faciliten que los mercados sean compatibles con la eficiencia y la justicia social. En un sistema de federalismo democrático, los tratados y políticas de libre comercio solo son posibles, por ejemplo, cuando la ciudadanía se ha asegurado de que los derechos sociales se preservan. Por otro lado, en un sistema donde las unidades territoriales tienen incentivos para desarrollar políticas diferenciadas, existen incentivos para desarrollar la economía a nivel local en un contexto de respeto a los distintos niveles de gobierno, en lo que el experto de la Universidad de Stanford, Barry Weingast, ha denominado —aplicándolo a China— "*market preserving federalism*".

DEMOCRACIA Y BIENESTAR: EL FEDERALISMO COMPARADO CON SUS ALTERNATIVAS

La relación entre la distribución de gastos e ingresos entre gobiernos y la democracia está representada por el viejo lema "*No taxation without representation*" ("no debe haber impuestos sin representación"). Es decir, el poder de recaudar debe ir acompañado por la necesaria elección popular y por la rendición de cuentas a la ciudadanía de quienes ostentan ese poder. Los debates que dieron lugar al federalismo norteamericano a finales del siglo XVIII no fueron de carácter técnico. Fueron una lucha dialéctica, ideológica y de intereses sobre cuestiones que tenían que ver a la vez con la distribución de recursos y poder, la democracia (el gobierno del pueblo combinado con la existencia de pesos y contrapesos) y el desarrollo económico. Es muy difícil separar las cuestiones económicas de las políticas en el debate sobre el federalismo. Construir una democracia federal supone poner en marcha los cimientos y las condiciones estructurales para la intervención colectiva en la economía. El federalismo no es una

cuestión "identitaria" o "territorial", sino un componente esencial de cualquier proyecto que tenga por objetivo mejorar el bienestar de nuestras sociedades.

En la medida en que el federalismo pone el énfasis en la búsqueda de soluciones cooperativas y solidarias que respeten las identidades diferenciadas, combina bien con una democracia deliberativa de calidad que promueva el diálogo, la negociación y el pacto. Las soluciones que dependen excesivamente de la regla de la mayoría simple para cuestiones puntuales (amén de depender en exceso de los detalles de la regla de votación) incurren en el riesgo de promover la división social y la alienación de sectores importantes de la sociedad, que pueden no sentirse implicados en objetivos conjuntos de desarrollo en común. Por su naturaleza cooperativa, el federalismo facilita esta búsqueda del consentimiento y el acuerdo de las grandes mayorías y la hace compatible con la rendición de cuentas de cada nivel de gobierno a la ciudadanía, promoviendo una relación directa de los electores con los poderes públicos que tengan competencias de gasto e ingresos en un territorio dado. En este sentido se están dando pasos positivos en los últimos tiempos en Europa, pero insuficientes. La elección de la presidencia de la Comisión por el Parlamento Europeo (ya elegido directamente por los ciudadanos) es un buen punto de partida, pero habrá que explorar vías adicionales, como, por ejemplo, que la presidencia de la Comisión y del Consejo recaigan en la misma persona y que sea elegida por sufragio universal. Otra vía interesante es la propuesta de Thomas Piketty de crear una cámara parlamentaria presupuestaria en la zona euro (pero formada por parlamentarios nacionales), que tome las grandes decisiones de control fiscal, estabilización y redistribución que serían necesarias para apoyar, y para ver los límites y condiciones a que debe estar sujeta, una mutualización de la deuda de los países de la moneda común.

Según el economista Dani Rodrik, en nuestras sociedades existen tres realidades, de las cuales solo dos se pueden producir simultáneamente: el Estado-nación, la integración económica internacional y la democracia política. En diferentes momentos de la historia reciente, dos de estas realidades se han combinado, dejando de lado la otra. Por ejemplo, en la época anterior a la crisis de 1929, la integración económica era compatible con el patrón oro, el cual restringía enormemente las opciones democráticas de los estados-nación, que, sin embargo, seguían existiendo. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las democracias hacían posibles acciones distributivas a gran escala en el marco de los estados-nación, pero restringiendo la integración económica internacional, que se limitaba a los acuerdos de Bretton Woods. En la actualidad, tenemos que elegir entre las siguientes opciones:

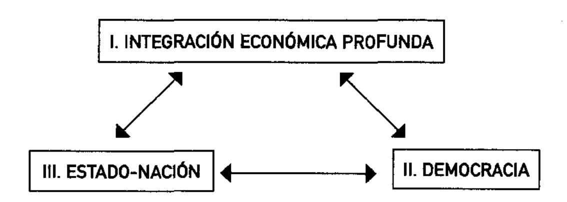
- Combinar globalización y estados-nación que tengan sus opciones muy restringidas por la amenaza de movilidad del capital, sacrificando la democracia política.
- Combinar estados-nación y democracia sacrificando la globalización a través de un repliegue nacional.
- Combinar globalización y democracia, sacrificando el Estado-nación y avanzando hacia un federalismo internacional.

Cabe decir que Rodrik es partidario de la segunda opción, si bien reconoce que la tercera puede tener alguna viabilidad en el marco de la Unión Europea. Al ser un economista norteamericano experto en desarrollo, y que quizás no conoce a fondo el caso de la Unión Europea, Rodrik no profundiza en esta posibilidad. Rodrik cree que la globalización es en buena parte fruto de decisiones políticas, y que se le

puede poner el freno, manteniendo una diversidad de estados-nación que permita experimentar con una diversidad de políticas e instituciones públicas.

FIGURA 2

TRILEMA DE RODRIK



Sin embargo, Rodrik no considera en profundidad modelos federales que permitan gobernar mercados internacionales y al mismo tiempo mantener niveles de flexibilidad en las diferentes unidades constituyentes que hagan posible esta diversidad y esta experimentación.

En el caso europeo, es posible una solución al trilema de Rodrik (entre democracia política, globalización económica y estados-nación) que pase por desdibujar (*desclasar*, como diría el gran periodista italiano Eugenio Scalfari) progresivamente el rol de los estados-nación tal como lo hemos concebido hasta ahora. Se puede avanzar más rápidamente en un proceso que ya ha avanzado con la moneda única, el espaeio Schengen y todo un conjunto de políticas comunes como la defensa de la competencia. En particular, puede avanzar más armonizando e integrando la fiscalidad y evitando la competencia fiscal en la línea propuesta por Piketty e integrando mucho más una serie de mercados. Otros pueden preferir mantener el Estado-nación en un mundo globalizado, profundizando en la competencia fiscal y regulatoria para atraer inversiones, pero limitando mucho el ejercicio práctico de la democracia y la posibilidad de practicar políticas redistributivas

Sería la opción de cierto soberanismo neoliberal poco partidario de una Europa federal, muy influyente en círculos independentistas catalanes, cercano a las ideas de Alesina y Spolaore, analizadas por el autor de este capítulo en *Economía de una España federal*. Y otros pueden preferir renunciar a la globalización y buscar un repliegue nacional que haga compatible la democracia y el Estado-nación (en Cataluña sería la opción de cierta izquierda rupturista, y en otros países y regiones de Europa de una derecha populista y proteccionista).

Pero solo un poder público continental en Europa puede permitir hoy a la democracia reconducir un capitalismo globalizado de difícil control. En la escala de la economía mundial, Francia y Alemania son apenas más grandes que Grecia o Irlanda. La división nos deja en manos de los mercados financieros y los paraísos fiscales. El problema es que una moneda única con 19 deudas públicas diferentes permite a los mercados especular libremente. Este sistema ya ha llevado a Grecia a la catástrofe, y eventualmente aún puede llevar el euro a su caída. Si no hay ningún compromiso claro hacia la puesta en común de la deuda pública europea y la unión fiscal y bancaria, la crisis de los últimos años no se disipará por completo.

Pero si se decide crear una deuda conjunta, entonces no es posible dejar que cada país decida por sí mismo la cantidad de deuda común que desea emitir. La puesta en común de la deuda implica un salto hacia la unión política y el federalismo europeo. Esto ya se está haciendo, aunque lentamente, el problema es que se está haciendo de forma no suficientemente democrática. Un Ministerio de Finanzas de la zona euro, a la cabeza de un Tesoro europeo, sería responsable ante la cámara propuesta por Piketty y formaría el embrión de una Europa federal, conjuntamente con una presidencia europea elegida inicialmente por el Parlamento Europeo, pero que en el futuro podría ser elegida por sufragio universal.

Piketty recuerda que el modelo social europeo es el mejor del mundo, y tenemos todas las razones para unirnos para defenderlo, mejorarlo y promocionarlo. Europa produce aproximadamente el 25% del PIB mundial con el 7% de la población, pero concentra el 50% del gasto social. El total de activos (bienes inmuebles y activos financieros, netos de los pasivos) en poder de los europeos es el más alto del mundo, muy por delante de los Estados Unidos, Japón y China. Contrariamente a la creencia popular, lo que los europeos tienen en el mundo es mucho más que lo que el mundo tiene en Europa. Pero nos regimos por países pequeños, exacerbando la competencia entre ellos, y las instituciones públicas son inadecuadas y disfuncionales. Una moneda única, no solo con 19 deudas públicas diferentes sino también con 28 políticas fiscales que buscan, sobre todo, desviar los ingresos del vecino, no funciona. Las propuestas de democracia federal europea implicarían, en efecto, perder soberanía nacional, pero esta ya se ha perdido desde el momento en que la moneda es única y se han aceptado umbrales poco transparentes de déficit público. La pregunta que se hace Piketty es la siguiente: ¿queremos ir cada vez más lejos en el federalismo tecnocrático o es, al fin, la hora de construir un federalismo democrático? Las decisiones de las instancias federales no deberían afectar a todos los temas, sino solo a aquellos donde claramente existen efectos colectivos e intereses compartidos, pero estos son cada vez más. No existe una obligación en el marco del federalismo europeo para estandarizar todo y poner todo en común. La regla debe ser simple: compartir lo que no somos capaces de hacer solos. Sería inútil y contraproducente, dice Piketty, por ejemplo, combinar los sistemas de pensiones de los diferentes países o crear un sistema escolar único.

Por el contrario, hay áreas, como la regulación de los mercados financieros y los paraísos fiscales, o la imposición

sobre el capital, donde cada país no puede hacer mucho por sí solo y el nivel óptimo de intervención es claramente europeo.

La economía como rama del conocimiento, en general, ha tomado históricamente la estructura de los estados como dada. Esto empezó a cambiar en 1957, con la celebración de una conferencia internacional que tuvo a Simon Kuznets como autor estrella. Sus aportaciones, al igual que las del resto de participantes, se publicaron tres años más tarde. Cabe decir que en ese debate la noción que se tenía de las fronteras era algo diferente a la actual: entonces, las fronteras suponían una discontinuidad mucho más fuerte que hoy día. Esta aportación de Kuznets no tuvo tanto impacto como una anterior sobre la relación entre desigualdad y desarrollo (la conocida "U invertida" de Kuznets), pero también dio lugar a una controversia. Este autor no afirmó, tal y como algunos han interpretado, que las naciones pequeñas fueran mejores, sino que explicó qué creía que tenían que hacer para compensar sus limitaciones en términos de escala y mayores riesgos. Existen estados grandes y pequeños muy desarrollados (como los Estados Unidos y Dinamarca) y existen estados grandes y pequeños poco desarrollados (como Nigeria y Bolivia).

Los ejercicios sobre los aspectos económicos de la independencia de las pequeñas naciones que concluyen con un número mágico pecan en este sentido de dos defectos fundamentales:

- En primer lugar, suelen realizar supuestos heroicos sobre los que no existe ningún consenso científico. Transmiten con ello el mensaje equivocado y poco pedagógico de que la incertidumbre no existe o juega un papel secundario, cuando es un aspecto básico de todos los procesos de secesión, comenzando por el significado mismo de "secesión" en la Europa del siglo XXI.

- En segundo lugar, parten del supuesto subyacente de que la secesión es un fenómeno básicamente distributivo entre territorios donde una población dispondrá de más cantidad de unos recursos que se consideran fijos y que en el presente tiene que compartir con otros, lo cual es una falacia. Lo fundamental se considera estable, cuando lo cierto es que la secesión, de manera inevitable, comportaría cambios en la cantidad total de recursos disponibles y cambios probablemente fundamentales en el tipo de sociedad que se construye, que tienen que ver con las dificultades actuales del Estado-nación como contexto del contrato social y, en el caso europeo, con las vicisitudes del proceso de construcción europeo respecto a cuestiones como la política monetaria, la solvencia bancaria o los problemas de seguridad.

Por el contrario, distintos trabajos abordan desde una perspectiva más multidimensional las ventajas y desventajas de la independencia de las pequeñas naciones. En España, es bien conocido el valioso ensayo de Borrell y Llorach al respecto (*Las cuentas y los cuentos de la independencia*). Menos conocido, al no haberse traducido, es el ensayo del economista escocés Gavin McCrone sobre las ventajas y desventajas de la independencia de Escocia.

El libro de McCrone (*Scottish Independence. Weighing Up the Economics*) constituye un tratado muy amplio de los diferentes aspectos del debate económico que en buena parte protagonizó la campaña del referéndum sobre la independencia de Escocia del 18 de septiembre de 2014, que se saldó finalmente (y en buena parte debido al peso de los argumentos económicos) con la victoria del no. Hay capítulos sobre el Estado del Bienestar y cuestiones fiscales, política monetaria, regulación financiera y energía, entre otros. En todos

ellos, lejos de ofrecerse un número mágico, se plantean los distintos escenarios posibles a partir de una descripción sucinta pero clara de la situación.

Un aspecto del libro con un tratamiento, a mi juicio, magistral es el dedicado a los problemas de una unión monetaria con el Reino Unido (páginas 53-60), que era la opción respecto a la moneda pretendida por el gobierno escocés en su *Libro blanco* sobre la independencia. McCrone subraya las dificultades de, por un lado, mantener una unión monetaria con un Banco de Inglaterra que retendría las facultades de prestamista de último recurso pero, por otro lado, al mismo tiempo de pretender fragmentar la soberanía fiscal. Esta contradicción también fue señalada por el gobernador del Banco de Inglaterra, Mark Carney, y por el líder de la campaña por el no en el referéndum, el laborista Alistair Darling, en sus dos debates televisivos con el líder nacionalista Alex Salmond, así como por el economista norteamericano Paul Krugman.

Si el gobierno escocés pretende tener un grado significativo de soberanía fiscal (lo que la mayoría de expertos aceptaría que se parece más a una definición plausible de "independencia"), difícilmente puede someterse a la imposibilidad de acceder cuando Escocia lo necesite a los instrumentos de un prestamista de último recurso. Y en la economía de hoy, con fuerte recurso a la deuda y con mercados altamente especulativos, lo necesitará con una probabilidad elevada. El Banco de Inglaterra y el Parlamento al cual ha respondido hasta ahora, el de Westminster, solo aceptarán ser los prestamistas de último recurso de los bancos escoceses si pueden mantener elementos de eontrol sobre la economía escocesa.

El mensaje clave de los nacionalistas escoceses, de que con la independencia terminarían las políticas de austeridad, es contradictorio con querer mantener una unión

monetaria con el Reino Unido. Irlanda mantuvo la paridad con la libra esterlina durante décadas tras la independencia, pero al coste de unos enormes sacrificios fiscales y sociales que están en contradicción con las promesas que hacen los nacionalistas. Eslovaquia y la República Checa, por utilizar otro ejemplo mencionado por McCrone, mantuvieron una misma moneda anunciando que crearían en el futuro una para cada país, pero inmediatamente se produjo una fuga de capitales de Eslovaquia hacia Praga y tuvieron que crearse de inmediato dos monedas. Es lógico que Escocia quiera mantener la misma moneda que el Reino Unido, dados los vínculos financieros y comerciales entre las dos partes de la isla, pero debe aceptar que una misma moneda implica una limitación considerable de la soberanía fiscal, lo que colisiona con la idea de independencia.

El de McCrone es un libro excelente y muy equilibrado, escrito por una de las personas que mejor conoce la economía escocesa. Afirma que una Escocia independiente sería un Estado perfectamente "viable", y en ningún momento utiliza argumentos alarmistas. Pero su conclusión es clara: las incertidumbres y contradicciones del proyecto de la "independencia" de Escocia son tales que la alternativa de un mejor esquema de descentralización en el contexto de un reequilibrado (¿federal?) Reino Unido que se mantenga en la Unión Europea es mucho más atractiva.

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

En este capítulo se ha defendido una evolución hacia el federalismo como mejor forma de organización del gobierno ante los retos económicos y sociales del mundo de hoy y de mañana, y como forma de gobierno más coherente con unos valores éticos universalistas. El federalismo es parte

fundamental de las reformas económicas e institucionales que España y Europa necesitan. Contrariamente a las críticas tacticistas de las que es objeto habitualmente, el federalismo aporta estabilidad donde las alternativas aportan inestabilidad o parálisis, el federalismo es presente y futuro mientras las alternativas están ancladas en el pasado. Lejos de representar una tercera vía, el federalismo es la primera vía para la mayoría de personas que viven en democracia en el mundo. La vía alternativa es la de la fragmentación, la división etnocrática, los muros y la lucha por el monopolio de la soberanía, que tanta miseria produce hoy en muchas partes del mundo y que ya asoló el continente europeo en el pasado.

Las propuestas del federalismo no crean incertidumbre, sino que satisfacen de forma sólida un deseo muy compartido de cambio, respeto por el autogobierno y reforma, y pueden servir para que las políticas públicas en el terreno económico se adapten a su ámbito geográfico óptimo, permitiendo un grado amplio de cooperación, solidaridad, flexibilidad, innovación institucional, experimentación limitada y control democrático.

Lo que el eurodiputado Ramón Jáuregui llamó en una ocasión "federalismo de muñecas rusas" recoge la idea de que el federalismo español y europeo es parte de un mismo proyecto, con un mismo objetivo: institucionalizar y hacer irreversible la fraternidad.

UN DECÁLOGO FEDERAL

Un texto básico y divulgador como este no podría acabar sin algunas conclusiones; sin lo que podríamos llamar un "decálogo federal", que resume argumentos y proposiciones que el lector encontrará más desarrollados en las páginas precedentes.

Primero. Una estructura federal es la única que permite combinar autogobierno (territorial) y gobierno compartido (a escala global); permite combinar libertad y cooperación.

Segundo. Una estructura federal requiere, como componentes básicos, el reconocimiento de la existencia de diferencias reales entre los ciudadanos; el respeto por esa diversidad y la decisión política de convivir a través de esa diversidad y de buscar soluciones compartidas a los problemas.

Tercero. Los núcleos integrantes de una federación (o Estado federal) pueden tener grados de especificidad distintos; por ejemplo, algunos territorios pueden ser monolingües mientras que otros pueden utilizar dos lenguas, o pueden desear promover una lengua de carácter minoritario.

Cuarto. Los territorios integrados en una federación se autogobiernan democráticamente; por consiguiente, las respectivas estructuras de gobierno deben acordar libremente qué políticas van a seguir, qué legislación quieren adoptar o qué impuestos desean establecer.

Quinto. Los ciudadanos de una federaeión lo son tanto de sus respectivos territorios eomo del Estado conjunto: son (solo por poner ejemplos) tan neoyorquinos como estadounidenses; tan riojanos como españoles, y como europeos, por cierto. Con independencia de sentimientos personales de identidad, todos los ciudadanos son iguales.

Sexto. Las autoridades centrales toman decisiones que luego se aplican en unos u otros estados (por ejemplo, construyendo infraestructuras o grandes obras públieas); esas decisiones deben adoptarse conjuntamente, en aplicación del principio del cogobierno.

Séptimo. Los distintos niveles de desarrollo económico entre territorios deben conducir a la adopción de políticas de solidaridad interterritorial; las políticas de igualación pueden acordarse entre ellos en la cámara que los representa (el Senado u otra representación similar), y no es preciso que sean las autoridades centrales quienes las adopten.

Octavo. Por consiguiente, las políticas de igualación interterritorial son necesarias y, a la vez, han de ser acordadas, evaluadas y han de ser periódicamente revisables por el conjunto de las unidades territoriales o sus representantes.

Noveno. Un Estado federal puede garantizar la igualdad entre los ciudadanos manteniendo su condición de asimétrico, puesto que la existencia de las reglas federales surge de la existencia de hechos objetivos (como, por seguir con ejemplos, la situación geográfica de las Islas Canarias o el hecho de que los vascos hablen euskera), estos hechos no pueden considerarse obstáculos, sino al contrario, datos objetivos que constituyen un patrimonio compartido.

Décimo. Una federación requiere lealtad: de los ciudadanos entre sí, de las fuerzas políticas hacia la estructura general, de los territorios hacia el conjunto y de las instituciones federales hacia cada uno de los territorios.

Estos diez postulados se pueden resumir en dos: es preciso que los actores políticos y sociales promuevan actitudes de respeto recíproco y cooperación (y no de conflicto apriorístico, de aprovechamiento particularista o de partidismo táctico), y es preciso traducir esos postulados en reglas e instituciones. Los límites que ofrece la Constitución de 1978 requieren una reforma constitucional de carácter federal, para ser fiel a los principios federales que la inspiraron. Y en Europa, es necesaria una mayor integración para abordar con más eficacia nuestros problemas comunes.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E. (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid.

ARMET, L. (ed.) (1988): *Federalisme i Estat de les Autonomíes*, Edicions 62, Barcelona.

BORRELL, J. y LLORACH, J. (2015): *Las cuentas y los cuentos de la independencia*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

BRANCATI, D. (2011): *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*, Oxford University Press, Oxford.

BUCHANAN, A. (2013): *Secesión: La moralidad del divorcio político*, Ariel, Barcelona.

CAMINAL, M. (2002): *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.

COLOMER, J. M. (2015): *El gobierno mundial de los expertos*, Anagrama, Barcelona.

COTARELO, R. (ed.) (1992): *Transición política y consolidación democrática en España 1975-1986*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

DE MIGUEL, J. y TAJADURA, J. (2014): *Federalismos del siglo XXI*, Centro Estudios Políticos Constitucionales, Madrid.

DION, S. (1999): *La política de la claridad*, Alianza Editorial, Madrid.

ELAZAR, D. J. (ed.) (1994): *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman Group, Harlow, Reino Unido.

GAGNON, A-G. (2014): *Minority Nations*, University of Toronto Press.

GUNTHER, R.; MONTERO, J. R. y BOTELLA, J. (2004): *Democracy in Contemporary Spain*, Yale University Press, Boston.

HENNING, C. R. y KESSLER, M. (2012): "Fiscal Federalism: US History for the Architects of Europe's Fiscal Union", Bruegel Essay and Lecture Series.

MADISON, J.; HAMILTON, A. y JAY, J. (2009) [1788]: *The Federalist Papers.* Diversas ediciones españolas, por ejemplo, Akal (Madrid, 2015) o Institut d'Estudis Autonòmics (Barcelona, 2009).

MÁIZ, R. (2007): *La frontera interior: el lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*, Editorial Tres Fronteras, Murcia.

MARX, K. (1968) [1871]: *La guerra civil en Francia*, Ediciones de Cultura Popular, Barcelona.

MCCRONE, G. (2013): *Scottish Independence: Weighing Up the Economics*, Birlinn Ltd, Edinburgo.

MILANOVIC, B. (2012): *The Haves and the Have-Nots*, Basic Books, Nueva York.

MORENO, L. (2008): *La Federalización de España*, Siglo XXI, Madrid.

PÉREZ TAPIAS, J. A. (2013): *Invitación al federalismo*, Trotta, Madrid.

PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

PROUDHON, P-J. (1863): *Le principe fédératif.* Diversas ediciones españolas, por ejemplo, Editora Nacional (Madrid, 1977) o Institut d'Estudis Autonòmics (Barcelona, 2012).

RODRIK, D. (2011): "The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy", W.W. Norton and Company, Nueva York.

ROVIRA I VIRGILI, A. (1982): *Nacionalisme i federalisme*, Edicions 62, Barcelona.
SOLÉ TURA, J. (1985): *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid.
SPRUYT, H. (1996): *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
TRILLAS, F. (coord.) (2014): *Economía de una España federal*, Ediciones La Lluvia, Barcelona.
TRUJILLO, G. (ed.) (1978): *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
WATTS, R. L. (2006): *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid y Barcelona.

El federalismo no es nuevo ni en nuestra historia ni en la del mundo y cuenta con una consolidada tradición a sus espaldas. Pero la reflexión sobre la vigencia del modelo federal se vuelve más perentoria que nunca en un momento en el que España afronta conflictos sobre procesos soberanistas y Europa el problema de una unidad política sólida y eficaz. Etimológicamente, el federalismo remite a la construcción política de la confianza (*fides*) mediante pacto (*foedus*) entre iguales. Su configuración como un Estado entre estados, con una soberanía descentralizada, responde a la formulación de la unidad en la diversidad cultural y nacional, fundada en identidades no excluyentes, conforme a los principios de libertad, igualdad, fraternidad y cooperación. A pesar de los diferentes modelos federales —suizo, canadiense, estadounidense, alemán, etc.—, todos ellos participan de un mismo logro: el encaje del autogobierno de las partes en un gobierno compartido por todas ellas. De la mano de la filósofa Victoria Camps y junto al politólogo Joan Botella y el economista Francesc Trillas, este libro argumenta las razones del federalismo y expone de forma sistemática su programa político y económico y su diseño institucional. Su objetivo es pensar la viabilidad de la opción federal a partir de la experiencia de varios países en sus diversos contextos políticos e históricos, desde la intuición de que es más ventajoso, frente a un mundo atomizado, un federalismo democrático que busque las unidades y complicidades, en consonancia con un mundo cada vez más global e interrelacionado.

